REQUISITOS DE LA HUELGA LEGAL

Rama del Derecho: Derecho Laboral.	**Descriptor: Derecho Laboral Colectivo.**
Palabras Claves: Huelga, Requisitos, Sala Constitucional Sentencias 1317-98, 10832-11 y Tribunal de Trabajo Sección I Sentencia 473-12 y Sección III Sentencia 389-10.	
Fuentes de Información: Normativa, Doctrina y Jurisprudencia.	**Fecha: 08/12/2014.**

Contenido

RESUMEN 2

NORMATIVA 2

Requisitos de la Huelga Legal en el Código de Trabajo 2

Concepto de Huelga 4

DOCTRINA 4

Requisitos de Modalidad 4

Concepto de Servicios Públicos y Servicio Esencial 6

Sentencias 1317-98 y 1696-92 de la Sala Constitucional 10

JURISPRUDENCIA 12

1. Constitucionalidad del Artículo 376 del Código de Trabajo 12

2. Sobre el Número de Trabajadores que Deben Apoyar la Huelga para que Sea Legal 20

3. Inconstitucionalidad del Inciso C del Artículo 373 del Código de Trabajo 21

4. Valoración de los Requisitos de Huelga del Artículo 373 del Código de Trabajo y el Concepto de Servicio Público 34

RESUMEN

El presente Informe de investigación contiene jurisprudencia y doctrina sobre los **Requisitos de la Huelga Legal**, considerando los supuestos normativos de los artículos 371, 373, 375 y 376 del Código de Trabajo.

NORMATIVA

Requisitos de la Huelga Legal en el Código de Trabajo

[Código de Trabajo][i]

Artículo 373. Para declarar una huelga legal los trabajadores deben:

a) Ajustarse estrictamente a lo dispuesto por el artículo 371 (*); del Título Sétimo, Capítulo Tercero de este Código; y

> *(*) (Nota de Sinalevi: De acuerdo con el artículo 3º de la ley No.7360 del 4 de noviembre de 1993, se modificó la numeración del antiguo artículo 364, siendo ahora el 371).*

b) Agotar los procedimientos de conciliación de que habla el Título Sétimo, Capítulo Tercero de este Código, y

c) Anulado.

> *(Anulado este inciso mediante resolución de la Sala Constitucional N° 10832 del 12 de agosto de 2011)*
>
> *(Nota de Sinalevi: La Corte Suprema de Justicia, mediante resolución de 07 de noviembre de 1979 (expediente N° 0021 BIS-1979, promovido por la Compañía Estiba S. A.) declaró inconstitucional e inaplicable la adición efectuada este artículo (antiguo 366) mediante el* numeral 2° de la Ley N ° 773 del 16 de setiembre de 1946 *referente al procedimiento de resolución de huelgas en determinadas empresas).*

Artículo 375. No será permitida la huelga en los servicios públicos. Las diferencias que en éstos ocurran entre patronos y trabajadores, así como en todos los demás casos en que se prohíbe la huelga, se someterán obligatoriamente al conocimiento y resolución de los Tribunales de Trabajo.

(La Sala Constitucional, mediante resolución N° 1696 del 23 de junio de 1992, declaró inconstitucional el presente artículo ".respecto de las administraciones públicas con régimen de empleo de naturaleza pública.". ".Igualmente, considera necesario la Sala hacer la aclaración de tener por excluidos de este régimen, a los obreros, trabajadores y empleados que no participan de la gestión pública de la administración, cuando los mismos sean contratados por el Estado conforme al ejercicio de su capacidad de Derecho Privado." De acuerdo con el contenido de la sentencia, los procedimientos de resolución de los conflictos colectivos de carácter económico y social, no son aplicables del todo a las administraciones regidas por el derecho público de empleo, ni al resto de las administraciones, en tanto no se subsanen las omisiones referentes a la falta de un régimen administrativo laboral adecuado a nuestro texto constitucional, y no se cree una norma administrativa expresa que permita al Estado, someterse a los tribunales de arbitraje en aras de solucionar conflictos colectivos.)

Artículo 376. Para los efectos del artículo anterior se entienden por servicios públicos:

a. ANULADO (*Este inciso fue anulado mediante Resolución N° 1317-98, de las diez horas con doce minutos del veintisiete de febrero de mil novecientos noventa y ocho.)*

b. ANULADO (*Este inciso fue anulado mediante Resolución N° 1317-98, de las diez horas con doce minutos del veintisiete de febrero de mil novecientos noventa y ocho.)*

c. Los que desempeñen los trabajadores de empresas de transporte ferroviario, marítimo y aéreo, los que desempeñen los trabajadores ocupados en labores de carga y descarga en muelles y atracaderos, y los que desempeñen los trabajadores en viaje de cualquiera otra empresa particular de transporte, mientras éste no termine;

(El texto del inciso anterior fue restablecido conforme a la redacción que le dio la ley Nº 25 de 17 de noviembre de 1944, según lo ordenado por el artículo 2° de la Ley N° 1090 de 29 de agosto de 1947)

d. Los que desempeñen los trabajadores que sean absolutamente indispensables para mantener el funcionamiento de las empresas particulares que no puedan suspender

sus servicios sin causar un daño grave o inmediato a la salud o a la economía públicas, como son las clínicas y hospitales, la higiene, el aseo y el alumbrado en las poblaciones, y

e. ANULADO (*Este inciso fue anulado mediante Resolución N° 1317-98, de las diez horas con doce minutos del veintisiete de febrero de mil novecientos noventa y ocho.)*

> *(Corrida su numeración por el artículo 3° de la ley 7360 de 4 de noviembre de 1993, que adicionó un Capítulo Tercero al Código de Trabajo, referente a la Protección de los Derechos Sindicales, pasando de ser el artículo 369 al 376 actual)*

Concepto de Huelga
[Código de Trabajo][ii]

Artículo 371. Huelga legal es el abandono temporal del trabajo en una empresa, establecimiento o negocio, acordado y ejecutado pacíficamente por un grupo de tres o más trabajadores, con el exclusivo propósito de mejorar o defender sus intereses económicos y sociales comunes.

DOCTRINA

Requisitos de Modalidad
[May Cantillano, H.][iii]

[P. 104] El carácter pacífico y no violento de las huelgas es algo caro a la democracia costarricense. Se trata de un postulado asentado en la idea de dignidad humana que no admite trato degradante bajo ninguna circunstancia, y hunde su fundamento en los valores constitucionales del respeto a la vida, a la propiedad y a los derechos de terceros. La huelga es un derecho humano pero debe ejercitarse en armonía y sin violación de otros derechos humanos también fundamentales. Esto es con la huelga se admite una lucha y controversia civilizada y encauzada institucionalmente, lo cual significa que la huelga es institución en el sentido que le da Maurice Horiu a esta palabra, y no subversión ni hecho antisistémico. La huelga es parte de la democracia y como tal se ajusta a sus valores y postulados los cuales no puede contradecir ni negar. La huelga entonces debe ser pacífica de acuerdo con el artículo 61 de

[P. 105] la constitución política, carácter reafirmado por los artículos 350 inciso c), 369, 371,387 y 391 del código de trabajo.

Veamos el texto de dichos artículos.

“Art 350. A instancia del respectivo Ministerio los Tribunales de Trabajo ordenarán la disolución de los sindicatos, siempre que se les pruebe en juicio...c)

Que usan de violencia manifiesta sobre otras personas para obligarlas a ingresar a ellos o para impedirles su legítimo trabajo;...”

Artículo 369. Además de las mencionadas en el artículo 81 de este Código, también son causas justas, que facultan al empleador a dar por terminado el contrato de trabajo de los trabajadores protegidos en virtud de la presente Ley, las siguientes:

a) Cometer actos de coacción o de violencia, sobre las personas o las cosas, o cualquier otro acto que tenga por objeto promover el desorden o quitar a la huelga su carácter pacífico.

b) Atentar contra los bienes de la empresa.

c) Incitar a actos que produzcan destrucción de materiales, instrumentos o productos de trabajo o de mercaderías o que disminuyan su valor o causen su deterioro o participar en ellos

ch) Incitar, dirigir o participar en la reducción intencional del rendimiento, en la interrupción o en el entorpecimiento ilegal de actividades de trabajo.

Retener indebidamente a personas o bienes o usar estos de manera indebida, en movilizaciones o piquetes.

[P. 106] Incitar a destruir, a inutilizar o interrumpir instalaciones públicas o privadas, o a participar en hechos que las dañen.

“Art, 371. Huelga legal es el abandono temporal de| trabajo en una empresa, establecimiento o negocio acordado y ejecutando pacíficamente por un grupo de* tres o más trabajadores , con el exclusivo propósito de mejorar o defender sus intereses económicos y sociales comunes”

“Art. 374. La huelga deberá limitarse al mero acto de la suspensión y abandono del trabajo. Los actos de coacción o de violencia sobre personas o propiedades, serán sancionados por las autoridades represivas comunes con las penas correspondientes.”

“Art.387. El hecho de que un paro o una huelga termine por arreglo directo entre patrono y trabajadores o por decisión judicial no exime de responsabilidad a los que hubieran cometido delitos con motivo del conflicto.”

“Art. 391. Los individuos que con ocasión de un conflicto colectivo participe en este para promover en forma notoria el desorden o quitarle su carácter pacífico, serán detenidos y arrestados por cualquier autoridad hasta que termine la huelga o paro en

tanto rindiera fianza de no ejecutar lo proyectado; a satisfacción de los tribunales de trabajo."

Toda esta normativa es necesaria pues la violencia o coacción es un comportamiento delictivo que debe ser evitado también por la legislación laboral.

Concepto de Servicios Públicos y Servicio Esencial

[May Cantillano, H.][iv]

[P. 172] Concepto de Servicios Públicos: El Concepto servicio público es estudiado por el derecho administrativo. Dados los valores y fines que permean y explican este derecho; que tienden a garantizar la libertad de los particulares frente a la autoridad así como la regulación de la prestación de servicios a la comunidad, debemos decir que no todo lo

[P. 173] que sostiene el derecho administrativo respecto de este asunto es de nuestro interés, ni puede ser acogido en su totalidad por el derecho laboral colectivo.

Se refiere el concepto servicios públicos a las actividades esenciales e imprescindibles que, en el interés general de la sociedad brinda, principalmente, aunque no exclusivamente, el Estado. Desde la perspectiva del derecho administrativo, prácticamente todo servicio de interés público, por el sólo hecho de serlo, es esencial, y no puede ser de otra manera, pues precisamente el Estado tiene la responsabilidad insoslayable de velar y garantizar la prestación de los servicios. Este enfoque, si bien no puede dejarse de lado, no es adecuado para nosotros, pues la idea de la esencialidad de los servicios públicos a los efectos de la huelga parte de premisas diferentes.

Es difícil definir a priori qué actividades son o no servicios públicos, pero una vez definidos, pueden adoptarse tres posiciones sobre ellos: a. prohibir la huelga en los servicios públicos, b. permitir el derecho de huelga en los servicios públicos pero con ciertas restricciones y estableciendo una regulación cuidadosa y específica para su ejercicio, c) permitirla al amparo de la legislación ordinaria que regula el ejercicio común del derecho de huelga. El legislador ordinario se ha inclinado por la primera opción. El Constituyente era participe más bien de la segunda. En el estado de cosas actual, y después del voto 1317-98 de Sala Constitucional, pareciera que lo que aplica es la tercera opción.

En todo caso, es lo cierto que la noción de servicio público se utiliza para prohibir o regular en forma restrictiva el derecho de huelga. Conviene entonces ver cuales son los fundamentos y características del servicio público.

[P. 174] Se pueden señalar cuatro características a saber:

d) Finalidad. El servicio público tiende a satisfacer una necesidad pública esencial, fundamental de interés general. Ha dicho Brewuer-Carias en su obra El Derecho Administrativo en Latinoamérica, página 250 que: . .se caracteriza por el hecho que tiene que procurar una prestación a la población, es decir, que su finalidad es asegurar de forma positiva la satisfacción de la colectividad. El servicio público es un servicio prestado al público. La construcción y la conservación de las vías públicas, los cuidados a los enfermos en los hospitales públicos, los correos y telecomunicaciones, la enseñanza pública, las redes públicas de distribución de agua, gas y electricidad, los puertos y los aeródromos públicos, las bibliotecas públicas. He aquí algunos ejemplos de servicios públicos" . Por estas características algunos distinguen[1] entre servicios esenciales y otros servicios que sin dejar de ser públicos no son esenciales, todo desde la perspectiva del ejercicio del derecho de huelga.. La Huelga se podría permitir incluso en los servicios públicos esenciales, pero manteniendo la prestación de servicios mínimos y con garantías de publicidad y de preaviso.

e) La Continuidad: característica íntimamente ligada la anterior. Se considera que los servicios públicos deben funcionar en forma ininterrum

[P. 175] pida. Y ello porque se trata de: "...servicios de una importancia capital y el Estado tiende a que estos no puedan ser interrumpidos.[2] Es precisamente con este principio de continuidad que chocaría la huelga. El referido principio de continuidad viene recogido en nuestro caso expresamente en el artículo 4 de la Ley General de la Administración Pública Costarricense,

f) Interés en juego: los servicios públicos tienden a satisfacer un interés general, el cual tiene primacía sobre el interés particular. Por ello algunos han dicho que: "...la huelga contra todos, como sería la de un servicio público esencial: v.gr., la prestación de energía eléctrica, ciertos transportes o la comunicación telefónica, no puede ser ejercida indiscriminadamente sino, a la manera del artículo 28.2 de la Constitución Española de 1978, asegurando el mantenimiento de los servicios esenciales a la comunidad.[3] No se trataría entonces de que el interés particular, supuestamente el de

---

[1] ARRIAGA DÁVILA (Hugo). "La Huelga en los Servidos Públicos". Bogotá. Ponencia al V Congreso Latinoamericano de Derecho del Trabajo y Seguridad Social, 23-27 marzo de 1988. Universidad Católica de Colombia. Instituto Latinoamericano de Derecho del Trabajo y Seguridad Social, pp. 289-290.

[2] JAVILLIER (Jean Claude) "La Huelga en el Sector Público. Reflexiones a partir del Derecho Comparado. En Revista de Ciencias Jurídicas,' San José, número 50, mayo-agosto, 1984, p. 23.

[3] DE BUEN LOZANO (Néstor). "F.1 Derecho del Trabajo en busca de sí mismo" . Bogotá. Ponencia al V Congreso Latinoamericano de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. 23-27 de mareo de 1988. Universidad Católica de Colombia, Instituto Latinoamericano de Derecho del Trabajo y Seguridad Social, p. 278.

los trabajadores, ceda ante el general, sino de que se ejercite la actividad reivindicadora bajo ciertas regulaciones y precauciones que garanticen los servicios esenciales.

[P. 176] d) Los servicios públicos no son privativos del Estado y pueden ser prestados por particulares-"Existen servicios esenciales para la comunidad que son suministrados por empresas particulares que deben entrar en la gama de servicio público y que por otro lado pueden excluirse de la categoría de servicio público algunas actividades que si bien son ejecutadas por el Estado no implican una necesidad esencial para la comunidad ni es indispensable la continuidad en su ejercicio.[4] Como se ve en términos del servicio público late la necesidad de distinguir entre aquellos esenciales y los no esenciales, factor que juega en favor de una mayor limitación y reglamentación de la huelga en los servicios públicos, pero no necesariamente en su prohibición. Adelantándonos un poco debemos decir que muchas de las actividades que en Costa Rica tradicionalmente se han considerado servicios públicos, no son esenciales y su interrupción no afecta bienes jurídicos primarios como la vida o la salud.

En tema de derecho de huelga el concepto que más nos ayuda a ubicar el tema es el de servicios públicos esenciales o servicios esenciales. En verdad la Constitución Política en su artículo 61, si bien utiliza las palabras "servicios públicos" el contenido de estas palabras viene configurado por la noción "servicios esenciales" y dicha noción ha sido desarrollada principalmente por la Organización Internacional del Trabajo. En esa labor, La OIT ha comprobado tres

[P. 177] directrices de los Estados que han reconocido los servicios esenciales:

"1. Servicios que tienen por objeto proteger e! equipo industrial y preservar la salud y seguridad de los ciudadanos (p. ej. Relativos a la fuente de energía, elaboración y distribución de productos alimenticios básicos, salud e higiene públicas, fuerzas armadas, policía y bomberos)

Actividades que están destinadas a proteger el aparato productivo, o la salud y seguridad, pero cuya interrupción prolongada puede causar graves perjuicios en la economía nacional (tendencia cada vez más sensible en los países en vías de desarrollo, en actividades como la minería, cultivo y refinado de azúcar, frigoríficos);

Países en que no existen enumeraciones taxativas de los servicios esenciales, previniéndose que las mismas puedan ser ampliadas o complementadas por el Poder Ejecutivo mediante un procedimiento expedito" (ver Amespiel, Isabel y otro citado por

[4] SOLÍS MIRANDA (Carmen). "La Huelga Libertad Pública?". Tesis Para optar al título de Licenciada en Derecho. Facultad de Derecho Universidad de Costa Rica, 1983, p. 242.

Procuraduría General de la República en Informe a Sala Constitucional con motivo de Acción de Inconstitucionalidad número 4222-92, p. 11).

Estas directrices no coinciden necesariamente con el concepto acuñado por OIT sobre servicios esenciales pero son elementos a tomar en cuenta en esta discusión.

[P. 193] El Concepto de Servicios Esenciales: Como dijéramos, el Comité de Libertad Sindical de la OIT ha tenido que intervenir en el tema del Derecho de Huelga en varias resoluciones, algunas de ellas referidas específicamente a nuestro país. Así es apropiado rememorar el pensamiento de la OIT:

"A este respecto, el Comité desea recordar que el derecho de huelga solo puede ser objeto de restricciones importantes o de prohibición con respecto a los funcionarios públicos que actúan como órganos de poder público (entre los cuales claramente no se enumeran los que prestan servicios bancarios) o con respecto a los trabajadores de los servicios cuya interrupción podría poner en peligro la vida, la seguridad o la salud de las personas en toda o parte de la población... El Comité ha considerado que el sector bancario no constituye un servicio esencial en el sentido expuesto (tomado del caso 1304, párrafo 99)", (En el mismo sentido se puede ver la sentencia número 33 de las 16:00hrs del 18 de agosto de ¡986 redactada por la jueza Rosa Esmeralda Blanco Matamoros).

Vida, seguridad y salud son los valores que se constituirían en límites legítimos de restricción de

[P. 194] derecho de huelga. Los inciso c) y d) del artículo 376 del Código de Trabajo, que se encuentran vigentes, no se corresponden íntegramente con estos conceptos. De hecho-la OIT se ha lamentado de que aún se mantenga tal prohibición. La suspensión legal de labores en el sector transporte ferroviario, marítimo y aéreo podía estar reglamentada en forma específica, como ya se intentó hacer en el pasado mediante ley 773 de 16 de setiembre de 1946[5] la cual introducía un sistema de conciliación y aviso previo, pero que fue declarada inconstitucional por Corte Plena en atención a criterios que no se corresponden con la noción de servicios públicos esenciales. El inciso d) del artículo 376 del Código de Trabajo tampoco viene a ser congruente ni conforme con el concepto servicios esenciales, pero ahora en sentido inverso, pues entre otras cosas deja por fuera la actividad de los entes públicos de salud, que son los mayoritarios, quienes paradójicamente sí podrían ir a huelga legal

[5] Sobre este particular se puede consultar la Acción de Inconstitucionalidad interpuesta por Alvaro Rossi Chavarría y resolución de Corte Plena, ambas contenidas en "Documentos Para el Estudio del Derecho Laboral Serie Jurisprudencia", Facultad de Derecho Universidad de Costa Rica, 1991, pp. 285-3)1.

sin cumplir con una garantía de servicios mínimos que resguarden la vida y salud de las personas.

La aplicación del concepto servicio público contenida en el Código de Trabajo ha significado la principal limitante para el ejercicio de este derecho. En aplicación de tal concepto la jurisprudencia consideró en el pasado como ilegales huelgas desarrolladas en campos tan diversos como la actividad agropecuaria, fincas bananeras, ingenios azucareros, centros hospita-

[P. 195] larios, y toda clase de instituciones estatales incluidas las empresas públicas. El anacronismo y el desfase respecto de la realidad del concepto de servicio público han sido puestos en evidencia dado que en la mayoría de tales servicios públicos se han desarrollado innumerable cantidad de huelgas exitosas como movimientos de hecho. Se cumplió en nuestro país aquello de que "...la huelga excesivamente controlada, acaba por convertirse en huelga de hecho.[6] La huelga como un hecho no es más que la negación del derecho de huelga. Significa la renuncia del ordenamiento jurídico para encauzar la convivencia pacífica y civilizada. Es una renuncia a los principios estructurales más básicos en que se asienta toda sociedad organizada jurídicamente como Estado de Derecho. Muchos autores hacen una comparación entre huelga y guerra. Efectivamente la huelga como hecho es un estado de guerra, una situación primitiva que genera incertidumbre, incerteza, inseguridad, uso de la fuerza y no de la razón, negación de la sociedad, del pacto social y de la necesidad de la existencia del mismo Estado. Por ello es necesario salir de ese estado de primitivismo y ajustar y regular, en forma adecuada, razonable, realista, el derecho de huelga en general pero sobre todo en los servicios públicos y dentro de estos en los esenciales.

Sentencias 1317-98 y 1696-92 de la Sala Constitucional

[Durante Calvo, M.][v]

[P. 47]… ¿Por qué no se ha dictado el voto en su totalidad? Me atrevo a pensar que hay dos motivos fundamentales del retraso: uno de forma y otro de fondo. En cuanto al primero: algunos de los magistrados que participaron en la votación de la parte dispositiva del voto 1317-98 ya no integran hoy la Sala Constitucional; y en cuanto al segundo: la evidente contradicción del voto ya mencionado, con el voto 1696-92 (conocido con el nombre de los laudos); toda vez que mientras en el voto 1696-92, la Sala declaró inconstitucionales los procedimientos de conciliación y arbitraje, para los trabajadores del sector público que participan de la gestión pública; mediante voto 1317-98, la Sala restableció a los trabajadores del Estado el derecho de ir a la huelga una vez cumplidos Tos requisitos de ley. Pero ¿cómo ir a huelga legal, si el mismo

[6] DE BUEN (Néstor), "El derecho del trabajo en busca de sí mismo". Op. cit. p. 283.

Código de Trabajo en su artículo 373 inciso b) señala como requisito indispensable para su legalidad, que se agoten los procedimientos de conciliación y arbitraje?.

Evidentemente la Sala Constitucional se encuentra en un laberinto, del que muy difícilmente salga bien librado. De ahí, que sin ánimos de agotar el tema, me atrevo nuevamente a hacer un recuento de las posibles opciones que se le presentan a la Sala Constitucional, para resolver esta situación:

[P. 48] Que el voto 1317-98 restablezca el derecho de huelga, pero que se mantenga la validez del voto 1696-92, y en consecuencia, los trabajadores beneficiados no podrán nunca ir a huelga legal porque no pueden cumplir con el requisito previsto en el artículo 373 inciso b). En otras palabras que el voto 1317-98 sea una resolución sin contenido de fondo.

g) Que el voto 1317-98 le permita a los trabajadores del Estado ir a huelga directa, sin necesidad de cumplir con el agotamiento del conflicto colectivo de carácter económico y social, por imposibilidad material de cumplimiento.

h) Que ante la evidente contradicción, la Sala no tenga otra opción que en aplicación del artículo 13 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, dejar sin efecto el voto 1696-92 y restablecer el arreglo directo y los procedimientos de conciliación y arbitraje para todos los trabajadores del Estado. En otros términos, integrar al ordenamiento jurídico las normas que había declarado inconstitucionales en el voto 1696-92 para los servidores que participaban de la gestión pública.

Definitivamente, la adopción de cualquiera de las tres posibles alternativas conlleva muchas desventajas. No obstante, existe una cuarta opción, que resolvería el conflicto, y sería restablecer el arreglo directo y los procedimientos de conciliación y arbitraje para todos los trabajadores del Estado sin distinción alguna, con las restricciones impuestas por la Sala Constitucional expresadas en el mismo voto 1696-92. Es decir, que todos los trabajadores puedan participar de los procedimientos de conciliación y arbitraje, pero no pueden dispensarse o excepcionarse leyes, reglamentos o directrices gubernamentales vigen

[P. 49] tes, tampoco se permiten, fallos en conciencia, ultrapetita¿ extrapetita o tribunales compuestos por jueces legos en derecho.

Será esta la opción que vaya a tomar la Sala Constitucional? Solo el tiempo nos lo dirá, pero no me queda la menor duda que es la razonable y la más ajustada a derecho.

JURISPRUDENCIA

1. Constitucionalidad del Artículo 376 del Código de Trabajo

[Sala Constitucional][vi]
Voto de mayoría

V. Sobre el fondo. DEL DERECHO DE SINDICACION. CONTENIDO ACCION SINDICAL (Convenios de la O.I.T.)Y DERECHO DE HUELGA. De previo a comentar las consideraciones que exponen los sindicatos accionantes en cuanto al derecho de huelga en los servicios públicos, es necesario precisar, así sea brevemente, qué se entiende por derecho de sindicación, cuál es el contenido de la acción sindical y aludir al instituto de la huelga como consecuencia de la actividad sindical.

DEL DERECHO DE SINDICACION. Para entender el enfoque constitucional del derecho de sindicación es indispensable referirse en primer término al artículo 60 de la Constitución Política, cuyo párrafo primero dice:

"Artículo 60.- Tanto los patronos como los trabajadores podrán sindicalizarse libremente, con el fin exclusivo de obtener y conservar beneficios económicos, sociales o profesionales."

El numeral 60 -parcialmente transcrito- contenido en el Título Quinto de la Constitución Política ("Derechos y Garantías Sociales") consagra la sindicación como un derecho de libertad, que faculta a quienes emplean los servicios de otras personas (empleadores) y a quienes prestan los servicios materiales, intelectuales o de ambos géneros, en virtud de un contrato de trabajo (trabajadores), a constituir las organizaciones sindicales que estimen convenientes, así como a afiliarse a estas organizaciones para preservar y lograr los fines que el mismo artículo 60 prescribe como propios de la actividad sindical. El citado artículo establece al menos cuatro postulados cuya mención permitirá el desarrollo de los razonamientos siguientes, a saber: a) que el derecho de sindicación pertenece a los trabajadores y a los empleadores; b) que la condición de trabajador o empleador es suficiente para optar, en libertad, por la afiliación a esta clase de organización; c) que la organización sindical es idónea para preservar y conseguir los intereses de los trabajadores y empleadores sindicados; y d) que los intereses de los trabajadores y empleadores que inspiran la acción de los sindicatos, son únicamente los de naturaleza económica, social o profesional.

DEL CONTENIDO DE LA ACCIÓN SINDICAL. La garantía de la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación encuentra también apoyo en los Convenios Internacionales de la Organización Internacional del Trabajo (O.I.T.) debidamente aprobados por la Asamblea Legislativa y aplicables en nuestro país de conformidad con

el artículo 7 de la Constitución Política. En el caso concreto y en lo que atañe a la acción sindical, e l Convenio Número 87 de la O.I.T. aprobado mediante ley número 2561 de once de mayo de mil novecientos sesenta, llamado Convenio Relativo a la Libertad Sindical y a la Protección del Derecho de Sindicación, establece límites a los trabajadores y empleadores para formar parte de la organización, que son la observancia de los estatutos de la organización y que la actividad desplegada armonice con la legislación interna del Estado miembro. Disponen los artículos 2º y 8.1 citados:

"ARTICULO 2. Los trabajadores y los empleadores, sin ninguna distinción y sin autorización previa, tienen el derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como el de afiliarse a estas organizaciones, con la sola condición de observar los estatutos de las mismas.

"ARTICULO 8

1. Al ejercer los derechos que se les reconocen en el presente Convenio, los trabajadores, los empleadores y sus organizaciones respectivas están obligados, lo mismo que las demás personas o las colectividades organizadas, a respetar la legalidad."

Para hacer posible la acción sindical, los numerales 3.2, 8.2 y 11 del Convenio 87 de la O.I.T. exigen expresamente a las autoridades públicas garantizar el ejercicio legal del derecho y por otro abstenerse de entorpecerlo o limitarlo ilegítimamente:

"ARTICULO 3. 1.(…) 2. Las autoridades públicas deberán abstenerse de toda intervención que tienda a limitar este derecho o a entorpecer su ejercicio legal."

"ARTICULO 8.1. (…) 2. La legislación nacional no menoscabará ni será aplicada de suerte que menoscabe las garantías previstas por el presente Convenio."

"ARTICULO 11. Todo Miembro de la Organización Internacional del Trabajo para el cual esté en vigor el presente Convenio se obliga a adoptar todas las medidas necesarias y apropiadas para garantizar a los trabajadores y a los empleadores el libre ejercicio del derecho de sindicación.".

En cuanto al contenido de la acción sindical, el artículo 3.1 del Convenio de cita enumera un elenco de derechos y facultades que derivan del derecho de sindicación, entre los que están el derecho de redactar sus estatutos y reglamentos administrativos, el derecho de elegir libremente a sus representantes, el derecho de organizar su administración y sus actividades y el derecho de formular su programa de acción. Dispone textualmente el artículo de cita:

"ARTICULO 3. 1. Las organizaciones de trabajadores y de empleadores tienen el derecho de redactar sus estatutos y reglamentos administrativos, el de elegir

libremente sus representantes, el de organizar su administración y sus actividades y el de formular su programa de acción."

Atendiendo a la letra y al espíritu de todas las disposiciones transcritas, resulta evidente que mediante el Convenio 87 de la O.I.T. lo que se pretende es definir los derechos básicos que integran y constituyen el contenido de la libertad sindical, si bien el ejercicio de esos derechos debe encuadrarse en el orden de la legalidad. Las normas de carácter internacional transcritas garantizan además a los afiliados a las organizaciones de carácter sindical, un área de libertad frente a los poderes públicos de los Estados miembros, pues así como les llama a los trabajadores y empleadores a promover y ejercer el derecho de sindicación, obliga a los Estados miembros del Convenio a no obstaculizar la actividad sindical y a no interferir indebidamente en las actividades de esa naturaleza. Ello permite concluir que la normativa citada repudia la intromisión estatal aun de orden legal que pueda menoscabar, esto es, menguar irrazonable, desproporcionada o innecesariamente la actividad sindical. Ahora bien, específicamente en relación con la acción sindical en el sector agrícola, mediante la ley número 3172 del doce de agosto de mil novecientos sesenta y tres, la Asamblea Legislativa aprobó el Convenio N° 11 de la O.I.T. - que es el Convenio relativo a los derechos de asociación y de coalición de los trabajadores agrícolas- de mil novecientos veintiuno, adoptado por la Conferencia Internacional del Trabajo. El artículo 1° del Convenio N°11 ordena, en relación con los trabajadores del área agrícola, que debe garantizarse a este sector de la economía los mismos derechos de asociación y coalición que asisten a los trabajadores del sector industrial. Estatuye en su parte final el deber de los Estados que ratifiquen el Convenio N°11, de derogar cualquier disposición que tenga por efecto menoscabar dichos derechos, en lo que respecta a los trabajadores agrícolas. Dice la norma:

"ARTICULO 1. Todo Miembro de la Organización Internacional del Trabajo que ratifique el presente Convenio se obliga a asegurar a todas las personas empleadas en la agricultura los mismos derechos de asociación y de coalición que a los trabajadores de la industria, y a derogar cualquier disposición legislativa o de otra clase que tenga por efecto menoscabar dichos derechos en lo que respecta a los trabajadores agrícolas."

Se tiene entonces que la libertad de sindicación en el sector agrícola se encuentra reforzada de manera expresa por el Convenio N°11 de la O.I.T. mediante el cual se pretende que la población laboral de ese sector alcance el nivel de otros sectores, específicamente del sector industrial, de forma que pueda disfrutar de los mismos derechos sociales y potenciar la acción sindical para el cumplimiento de sus fines.

DEL DERECHO DE HUELGA. Para garantizar de manera efectiva la libre acción sindical, entendida ésta como el ejercicio y disfrute del derecho de sindicación , enfocado a desarrollar y alcanzar los fines constitucionales plasmados en el artículo 60,

el constituyente incorporó en el artículo 61 constitucional mecanismos jurídicos que forman parte del contenido esencial del derecho de sindicación, como son "(…) el derecho de los patronos al paro y el de los trabajadores a la huelga,(…)". Dichos institutos constituyen medidas de presión legítimas o medios de defensa de los intereses de los trabajadores y empleadores que se perfilan como el derecho de incumplir transitoriamente el contrato de trabajo, de conformidad con la legislación nacional vigente, con el propósito de preservar, afirmar y perseguir los intereses que enuncia la propia Constitución y a los que el Estado debe procurar los adecuados cauces jurídicos e institucionales.

VI. DEL DERECHO DE SINDICACIÓN EN LOS SERVICIOS PÚBLICOS. Los accionantes acusan que el artículo 375 (antes, 368) del Código de Trabajo establece la prohibición del derecho de huelga para toda actividad que sea servicio público, lo que excede el texto constitucional que consagra el derecho de la libre sindicación para los trabajadores y los empleadores, sin condicionamiento alguno; afirmación que exige el siguiente análisis. Con la legislación social de los años cuarenta, se introducen en Costa Rica, específicamente en el año 1943, las llamadas garantías sociales en la Constitución Política, y se consagra expresamente el derecho de sindicación. Este derecho fundamental se mantiene en la Constitución de 1949, específicamente en su artículo 60. En otro plano, Costa Rica aprobó posteriormente los convenios Nº87 -relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación- y N° 98 -relativo al derecho de sindicación y de negociación colectiva- ambos de la O.I.T., por la ley Nº 2561 de once de mayo de mil novecientos sesenta. En los convenios internacionales citados se reconoce y garantiza el derecho de sindicación limitándose su ejercicio a la observancia de los estatutos y a la legalidad del Estado miembro(artículos 2º y 8° del convenio Nº 87). El derecho de sindicación tiene pues, rango constitucional en Costa Rica y se regula internamente mediante normas de carácter legal, específicamente el Código de Trabajo, que norma en su artículo 332 y siguientes -ubicados en el Título Quinto "De las Organizaciones Sociales"- lo referente al funcionamiento y disolución de los sindicatos y define las reglas de protección de los derechos sindicales. En el artículo 332 del Código de Trabajo se declara además de interés público la constitución legal de los sindicatos, que se distinguen "(…)como uno de los medios más eficaces de contribuir al sostenimiento y desarrollo de la cultura popular y de la democracia costarricense". La referencia anterior permite concluir en esta etapa, que el derecho fundamental de sindicación se reconoce sin distingo de la naturaleza pública o privada de los sectores laborales; es decir, en magnitud equiparable. En relación con el contenido de la acción sindical, específicamente lo que toca al derecho de huelga, el artículo 61 de la Constitución Política establece que la regulación del citado derecho de acción colectiva es materia de reserva de ley, siendo que toda restricción del citado derecho debe darse por vía ley y de ningún modo puede favorecer los actos de coacción o violencia. Es además resultado de la atribución conferida mediante el

numeral 61 constitucional citado, que compete al legislador definir en qué casos de la actividad pública se restringe o excluye el ejercicio del derecho de huelga; mandato que se satisface mediante el artículo 375 (antes, 368) del Código de Trabajo, que debe ajustarse a los criterios de razonabilidad y proporcionalidad para que sea congruente con el principio democrático sobre el que descansa el ordenamiento jurídico patrio, plasmado en el artículo 1° de la Constitución Política y que es valor supremo del Estado Constitucional de Derecho.

VII. DE LA ALEGADA INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 375 (antes, 368) DEL CODIGO DE TRABAJO QUE EXCLUYE EL EJERCICIO DEL DERECHO DE HUELGA A LOS SERVICIOS PUBLICOS. La huelga, como manifestación de la acción sindical , encuentra límite cuando su ejercicio interfiere con la prestación de ciertos servicios públicos, que compete a la ley determinar según el artículo 61 de la Constitución Política. Al efecto, la frase primera del artículo 375 (antes, 368) del Código de Trabajo, que dice: "No será permitida la huelga en los servicios públicos.(…)", si bien pareciera proscribir la huelga en estos servicios, es decir, si bien pareciera tener un sentido impeditivo absoluto, lo cierto es que debe entenderse en armonía con lo dispuesto en el artículo 61 de la Constitución Política, que sólo la limita para ciertos casos fijados o determinados por la ley en observancia de criterios de necesidad, razonabilidad y proporcionalidad, para que resulte congruente con el fin que persigue . Este artículo 375 (antes, 368) cuestionado, armoniza también con el artículo 8° del Convenio 87 de la O.I.T. que -como se transcribió en el Considerando III. -, estatuye la obligación de las organizaciones sindicales de adecuar su actividad a la legislación interna. En otras palabras, si bien la huelga es un derecho de todos, ejercitable en cualquier actividad, es viable que el legislador determine en qué casos el derecho de huelga no puede ejercitarse, específicamente cuando se trate de actividades que constituyen "servicios públicos" y que por su naturaleza o por el impacto social que tienen, no sea posible suspenderlos, descontinuarlos o paralizarlos sin causar daño significativo, grave e inmediato a ciertos bienes. Además, se entiende que en aquellas actividades públicas dentro de las que sí está permitida la huelga, no pueden sobrepasarse los límites legales fijados, pues el ejercicio de la huelga debe enmarcarse dentro de la legalidad. Con base en lo expuesto, no encuentra esta Sala que el artículo cuestionado 375 (antes, 368), al disponer: "No será permitida la huelga en los servicios públicos…", exceda por sí solo los límites que establece la Constitución o los convenios internacionales. En síntesis, el artículo 375 (antes, 368) cuestionado no es en sí mismo inconstitucional y el análisis de inconstitucionalidad ha de desplazarse a los casos fijados por la ley en que el efecto impeditivo, en los servicios públicos, se produzca. Consecuente con lo expuesto, procede declarar sin lugar la acción en cuanto a este extremo.

VIII. DE LA PROHIBICIÓN DEL DERECHO DE HUELGA EN EL SECTOR AGRÍCOLA. Se irá ahora a analizar los motivos de inconstitucionalidad que exponen los accionantes en

relación -en primer término- con la prohibición del derecho de huelga que dispone el Código de Trabajo para el sector agrícola en su artículo 376 inciso b)(antes, 369 inciso b). Tal y como se expuso en el considerando V, por Convenio 11 de la O.I.T. se dotó de contenido a la libertad de sindicación del sector agrícola para garantizar a esta parte de la población el libre ejercicio del derecho de sindicación en paridad de situación con el sector industrial, a través de los instrumentos de presión aceptados para la prosecución de sus fines, específicamente mediante el ejercicio del derecho de huelga. Es evidente, a juicio de la Sala, que el artículo 376 (antes 369) hace una torpe enunciación de lo que preceptivamente ha de entenderse por "servicios públicos", al menos en cuanto incluye dentro de este concepto la actividad que despliegan los trabajadores ocupados en la siembra, cultivo, atención o recolección de productos agrícolas, pecuarios o forestales; pues no encuadran esas tareas en la noción generalmente admitida de servicio público. Sin pretender agotar la definición de lo que es el servicio público como instituto jurídico, debe tenerse presente para efectos de esta sentencia, que el servicio público debe al menos estar dirigido a satisfacer necesidades colectivas y se trata de prestaciones positivas de la Administración o que están bajo cierto control y regulación de ésta. La prohibición del ejercicio de la huelga en actividades que no son servicio público, excede el artículo 61 constitucional que ordena al legislador establecer las actividades en que se restringe el ejercicio del derecho de huelga en los servicios públicos únicamente. De lo anterior se infiere que al identificar el legislador - en el inciso b) del artículo 376 (antes, 369) del Código de Trabajo-, a la actividad agrícola con el servicio público, incurre en arbitrariedad, pues tal inclusión no tiene fundamento jurídico y trae aparejado la negación del ejercicio del derecho de huelga en el citado sector; lo que resulta además contrario al reconocido propósito del convenio internacional N°11 de la O.I.T., de garantizar al sector agrícola el pleno ejercicio del derecho de sindicación y sus consecuencias. Con base en los motivos señalados, procede declarar con lugar la acción en este extremo, y en consecuencia debe anularse el inciso b) del artículo 376 (antes, 369) del Código de Trabajo.

IX. DE LOS OTROS SERVICIOS PUBLICOS EN QUE SE EXCLUYE EL EJERCICIO DEL DERECHO DE HUELGA, QUE SEÑALA EL ARTICULO 376 (ANTES, 369) DEL CODIGO DE TRABAJO. Del análisis hecho queda claro que la Constitución difiere a la ley enunciar en qué servicios públicos procede excluir o limitar el ejercicio del derecho de la huelga. Esto no tiene un efecto impeditivo absoluto, que proscriba de los servicios públicos el ejercicio del derecho de huelga. Por consiguiente, la ley debe discernir en qué casos ese ejercicio no es legítimo, tomando en cuenta la naturaleza de la prestación y los efectos que produciría la huelga en el ámbito de los derechos e intereses de los destinatarios o usuarios de dichos servicios. En tal caso, es viable limitar el ejercicio del derecho, lo que debe hacerse con aplicación de criterios de necesidad, razonabilidad y proporcionalidad . La legislación laboral, que enumera en el artículo

376 (antes, 369) del Código de Trabajo -transcrito en el Considerando II, en qué servicios públicos se excluye la huelga, a pesar de preceder a la Constitución, que data de 1949, no por ello la contradice. No obstante, como bien observan los accionantes y la Procuraduría General de la República en su informe, el artículo 376 (antes, 369) cuando en su inciso a) detalla los servicios públicos en que se excluye el ejercicio de la huelga, utiliza términos imprecisos que no facilitan distinguir a qué servicios públicos mínimos se refiere, al indicar: "Todos los que desempeñen los trabajadores del Estado o de sus instituciones…". Es claro para este Tribunal que este enunciado no permite reconocer qué actividades públicas quedan excluidas del ejercicio del derecho de huelga; imprecisión que riñe con lo ordenado en el precepto 61 constitucional ya comentado, por lo que procede declararlo inconstitucional. En otro orden, el inciso c) del citado artículo 376 (antes, 369) sí define acertada y adecuadamente qué categorías de transporte público quedan limitadas en el ejercicio de la huelga; además, establece con claridad el límite al ejercicio del derecho de huelga de los trabajadores ocupados en labores de carga y descarga en muelles y atracaderos. Finalmente el inciso c) también fija límites al ejercicio del derecho de huelga en el caso de "los trabajadores en viaje de cualquier otra empresa particular de transporte", lo que debe entenderse como la imposibilidad de ejercer el derecho de huelga en la prestación efectiva del servicio de transporte público terrestre. Por otro lado, el inciso d) del artículo 376 (antes, 369) establece parámetros que permiten limitar el ejercicio de la huelga en aquellos servicios que se tengan por absolutamente indispensables y cuya suspensión sea susceptible de comprometer los bienes jurídicos de la salud y la economía pública. En efecto, en este aparte se enuncian o distinguen prestaciones con respecto a las cuales la huelga es susceptible de comprometer el bien jurídico de la salud y la economía, al incluir las que se brindan en las clínicas y hospitales, las que aluden a la higiene, al aseo y al alumbrado de las poblaciones. La ley en este caso define las pautas para establecer en qué casos es viable excluir el ejercicio del derecho de huelga, cuales son que debe tratarse de servicios públicos absolutamente indispensables y por otro lado, que sean susceptibles de comprometer los bienes jurídicos de la salud y la economía pública; lineamientos que responden a los criterios de razonabilidad y proporcionalidad constitucionales. En cuanto al inciso b) del artículo cuestionado -que excluye la huelga de la actividad agrícola-, este Tribunal remite a lo expuesto en el Considerando VIII. Finalmente, en relación con la norma contenida en el inciso e) del artículo impugnado, que autoriza al Poder Ejecutivo dictar en qué otras actividades públicas se prohibe la huelga en la hipótesis de que la Asamblea Legislativa haya hecho uso de su facultad constitucional de suspender ciertas garantías individuales, esta Sala procede a declarar la inconstitucionalidad de tal atribución por exceder el principio de reserva de ley dispuesto en el numeral 61 constitucional, según el cual la atribución de establecer en qué prestaciones de servicio público debe limitarse el ejercicio del derecho de huelga, recae exclusivamente en el Poder

Legislativo. En consecuencia, esta Sala procede a declarar la inconstitucionalidad de los incisos a) y e) del artículo 376 (antes, 369) del Código de Trabajo.

X. DE LOS LIMITES AL EJERCICIO DEL DERECHO DE HUELGA QUE ESTABLECE EL INCISO C) DEL ARTÍCULO 373 (ANTES, 366) DEL CODIGO DE TRABAJO. Acusan los accionantes que el numeral 373 inciso c) (antes, 366 inciso c)) del Código de Trabajo cuestionado, establece un porcentaje mínimo de apoyo a la huelga que resulta muy elevado y fija además, como requisito, la calificación de la huelga por parte de la autoridad pública para su iniciación; lo que a su modo de ver resultan exigencias difíciles de alcanzar, casi imposibles y en consecuencia, violatorias del contenido esencial del derecho de huelga. En relación con el porcentaje mínimo del sesenta por ciento (60%) de trabajadores adherentes de la huelga, este Tribunal estima que esa magnitud porcentual responde a un criterio de necesidad que persigue que el fenómeno social tenga como causa la suma de voluntades de un porcentaje significativo de trabajadores, que pretenda por ese medio la defensa o mejora de sus intereses. El porcentaje del sesenta por ciento (60%) resulta además de necesario, razonable, por tratarse de la voluntad de un número relativamente superior a la mitad de los trabajadores; representa una mayoría clara que opta por ese medio de presión para procurar alcanzar sus objetivos legítimos. Este límite porcentual constituye una restricción adecuada, pues es claro para la Sala, que al establecer el legislador un porcentaje importante de empleados que apoyen el movimiento de huelga, se tiende a que dicho mecanismo sea realmente una medida extrema y no se utilice como primer recurso de presión; lo que responde al ánimo de preservar la continuidad de la actividad económica en beneficio de la comunidad. La intención del legislador, al establecer como requisito para la huelga que el movimiento cuente con el apoyo de al menos el sesenta por ciento de los trabajadores, concilia el medio empleado (restricción del sesenta por ciento de apoyo para la huelga) y su finalidad (que es la continuidad del servicio en beneficio de la sociedad). Se concluye que el porcentaje establecido sirve entonces para asegurar de manera efectiva la continuidad del servicio, que es lo que se pretende y no resulta un limitación excesiva del derecho de huelga que impida su ejercicio. Finalmente, en cuanto al otro requisito cuestionado que es la necesidad de contar con la declaratoria de la huelga por parte de la autoridad judicial para su iniciación, que establece el artículo 373 (366) del Código de Trabajo que reza: “Para declarar una huelga legal los trabajadores deben: a)... b)... c)...”, este Tribunal estima que dicha disposición constituye una condición razonable, que de modo alguno restringe el derecho de huelga como dicen los accionantes. Por el contrario, es un mecanismo eficaz establecido legalmente, que permite valorar si la protesta extrema de inactividad laboral es o no huelga. Consecuentemente, procede declarar sin lugar la acción en cuanto a tal extremo.

2. Sobre el Número de Trabajadores que Deben Apoyar la Huelga para que Sea Legal

[Tribunal de Trabajo, Sección III][vii]
Voto de mayoría

"I. Procede este Tribunal a conocer del recurso de apelación que la delegación de la parte trabajadora ha interpuesto en contra de la resolución de las quince horas del diez de marzo del dos mil diez, que rechaza el conflicto de carácter económico social, que ocupa este proceso, al señalar que la delegación no representa al menos la mitad más uno de los trabajadores. Ahora bien, esa delegación se opone a tal criterio y solicita que la misma sea revocada al señalar que a partir de 1995, esa criterio ha sido variado, y cita algunas resoluciones de los Juzgados de Instancia, avalados por el Tribunal de Trabajo de Mayor Cuantía. Ahora bien, lo que se cuestiona aquí es la existencia de un requisito formal, a saber el relativo al apoyo laboral que debe tener una gestión como la que se conoce. Para pronunciarnos, tenemos que el artículo 511 del Código de Trabajo, dispone que el pliego de peticiones, contendrá, entre otros datos el número de patronos o de trabajadores que apoyan el conflicto, así como la cantidad de trabajadores que prestan su servicio en el centro de trabajo de que se trate. Tal requisito, tiene una sola razón, cual es determinar el apoyo con que cuenta el movimiento. En el caso bajo estudio, se señala que el número de trabajadores, son doscientos, pero según consta a folio 8 y 9, solamente catorce apoyan la gestión. Si bien, en cierto momento histórico se exigió el apoyo de un sesenta por ciento, en aplicación de la norma contenida en el numeral 373 inciso c) del Código de Trabajo, debido a que si el conflicto no culmina con la conciliación que se pretende, la parte interesada puede optar, entre otras soluciones, por la huelga, según lo dispone el numeral 525, del Código de Trabajo; hoy tal criterio ha sido superado. Sin embargo, es lo cierto que tampoco podemos aceptar que sea cualquier número de personas trabajadoras las que apoyen este tipo de gestiones. Lo anterior, por cuanto no podemos hablar de "conflicto" cuando la discrepancia -con las políticas económicas sociales imperantes en la empresa- proviene de un número ínfimo de personas trabajadoras. número que no resulta representativo, para obligar a la entidad empleadora a negociar. Es por ello que, en términos generales, se ha considerado, que si bien no se requiere el sesenta por ciento, sí debe ser un número representativo, y esa representatividad se ha dicho que concurre cuando el movimiento tiene el apoyo de, por lo menos, la mitad más uno de las personas trabajadoras. Sin embargo, en el caso bajo estudio, no sólo no se alcanza esa representatividad sino, que el porcentaje de apoyo es menor al diez por ciento, por lo que hizo bien el señor Juez de primera instancia en resolver en la forma en que lo hizo, por lo que tal decisión se ha de confirmar."

3. Inconstitucionalidad del Inciso C del Artículo 373 del Código de Trabajo

[Sala Constitucional][viii]
Voto de mayoría

"**V. La huelga como derecho fundamental**. Desde sus inicios, el derecho laboral ha contemplado las diferencias existentes en las relaciones entre patronos y trabajadores, *per se* desiguales por aspectos económicos, sociales, políticos, etc. No por nada, y como esencial de esta rama del derecho, se ha desarrollado el "principio protector" el cual se concibe como la necesidad de cobijar a la parte más débil de la relación, con el fin de evitar que los aspectos naturales de desigualdad, derivados de sus antecedentes esclavistas, aumentaran y el derecho laboral cayera en un abismo de desigualdad de tal magnitud que no se cumpliera con el cometido original de aquél, sea tornar más humana la relación laboral y además, establecer un cúmulo de derechos a favor de los trabajadores, que son irrenunciables (artículo 174 de la Constitución Política), y que con éstos, se estableciera un poco de balance entre ambas partes, sin que de lógica, y en aplicación indebida de este principio, se pudiera inclinar el legislador a un favoritismo a ultranza de los trabajadores, pues no tendría sentido, aun en un derecho desigual, que mediante normas se proteja solo a una parte de la relación. En situaciones como las indicadas, el constituyente, el legislador, el doctrinario, el juez, han ido otorgando o desarrollando los derechos que de una forma racional vayan estableciendo un justo medio, claro está teniendo siempre como norte y sujeto de mayor protección a los trabajadores.

En cuanto a la huelga, la misma ha sido conocida como un medio de presión y no como una medio de solución de los problemas de derecho laboral colectivo que se presenten en las relaciones entre obreros y patronos, siendo esta una fórmula eficaz para que en los casos en que los patronos, por alguna razón injustificada no quieran negociar con los trabajadores, interrumpiendo esa posibilidad de arreglar concertadamente los conflictos suscitados, se establece el derecho de los trabajadores de acudir ante un juez quien resolverá acerca de la legalidad del movimiento de huelga solicitado, permitiendo a los trabajadores dejar sus faenas habituales presionando de ese modo a la parte contraria para que discuta acerca de los problemas que los aquejan. En sí, no puede considerarse que por medio de la huelga se dé solución a un problema, sino que la presión ejercida es la que posibilita el análisis del asunto entre las partes, siempre buscando, en primera instancia, que los conflictos laborales colectivos sean resueltos entre los mismos afectados, dejando de último las vías asistidas por terceros, esa es la lógica elemental de esta fracción del derecho laboral.

Cuando los obreros se manifiestan en contra de alguna política de sus empleadores o incluso nacional, haciendo abandono de sus tareas, ello es considerado como un movimiento ilegítimo, ilegal, de hecho y, por lo tanto, podría aplicarse el despido como

efecto del abandono de sus trabajos. Cuando se trata de un movimiento de huelga legal, se deben cumplir los requisitos preestablecidos en la ley laboral. La discusión de éstos es el motivo de la acción de inconstitucionalidad que nos ocupa.

La protección que deriva de una huelga legal evitando el despido del trabajador, no debe entenderse como sinónimo de un derecho de expresión puro y simple, sino como parte de todo un procedimiento debidamente estructurado en la ley y la costumbre como fuente del Derecho Laboral, del que se ha desarrollado la idea del derecho colectivo de que los trabajadores enfrenten, como grupo, al patrono, para crear mayor fuerza frente a aquél, pero siempre utilizando los medios y formas que la ley les permita.

Desde esa óptica, se ha mantenido la teoría de la huelga como instituto exclusivo de los trabajadores y del cual las constituciones y normas ordinarias se han ocupado de desarrollarlo. En nuestra historia constitucional, podríamos indicar que no fue sino hasta la inclusión de las garantías sociales, mediante reforma a la Constitución Política de 1871, realizada en ley número 24 de 2 de julio de 1943, sea, previas al Código de Trabajo que es de ese mismo año, pero de septiembre siguiente, así que la reforma insertada en la anciana constitución en la década de los cuarentas y que marcó la era de la socialización del derecho, incluyó un artículo 56 que rezaba:

"Se reconoce el derecho de los patronos al paro y de los trabajadores a la huelga salvo en los servicios públicos, de acuerdo con la determinación que de éstos haga la ley, conforme a las regulaciones que la misma establezca, las cuales deberán desautorizar todo acto de coacción o de violencia".

Texto idéntico al que finalmente quedó plasmado en la Constitución Política de 1949, pero en ésta en su artículo 61, tal y como lo tenemos hasta la fecha. Sobre este derecho, los Diputados a la Asamblea Nacional Constituyente analizaron en torno a su contenido en las actas números 122, 123, 171 y 180, de las cuales se puede extraer que la discusión básica se dio en torno a dos aspectos: La primera la inclusión de prohibir la huelga en el sector agrícola; y la segunda, relacionado con variar el vocablo "servicios público" al de "servicios de utilidad pública"

Entre los criterios esbozados por los señores Diputados, en el acta número 122 y 123 del tres y cuatro de agosto de 1949, se tienen:

"El Diputado Monge Alvarez expresó que no era por el camino de las restricciones que se pueden detener las huelgas. Es necesario ir a sus causas, terminar con una serie de injusticias sociales. Quienes pretendan detener las huelgas por el sistema de las restricciones ignoran que son un fenómeno social que obedece a muchas causas complejas. El derecho a la huelga es una de las conquistas fundamentales alcanzadas por los trabajadores, después de luchas cruentas…"

"El Diputado Chacón manifestó que había votado la moción anterior desechada, pero no votará la que está en debate, que prácticamente viene a suprimir una garantía social. Si se prohíbe ir a la huelga a los trabajadores agrícolas, que en Costa Rica son la mayoría, quiere decir que el derecho a huelga habrá desaparecido en Costa Rica. Es una forma decente de enterrar una garantía…"

"El señor Esquivel accedió a retirar esa parte de su moción, pero no sin antes dejar constancia de lo ruinoso y deplorable que sería para la economía del país una huelga en las actividades agrícolas…"

"El Diputado Facio manifestó…Prohibir el derecho de huelga en una constitución es tarea fácil, pero inocua, ya que el problema social que la huelga representa y que la produce, no se habrá solucionado en ninguna forma. Agregó que sobre este tema se había discutido mucho en el seno de la Comisión Redactora del proyecto del cuarenta y nueve. En un primer momento se adoptó el principio del derecho de huelga sin limitaciones, como un recurso valedero para todos los trabajadores del país, pero una vez agotados determinados trámites rigurosos de solución pacífica. Sin embargo, posteriormente la Comisión alteró su parecer, prohibiendo el derecho a la huelga en los servicios públicos muy calificados, sistema muy usual en la legislación de trabajo de los países latinoamericanos y finalmente hemos vuelto al texto del 71, que resume el mismo principio."

Por último, en las actas 171 y 180 de 20 de octubre y 2 de noviembre de 1949, se expresan las discusiones finales de revisión sobre los textos que se aprobarían como contenido propio de la carta fundamental, y en el caso del artículo relacionado con la materia de la huelga (61) quedó en la misma forma como se había insertado en la Constitución Política de 1871 en su reforma de 1943, sea que, pese a la discusión, el constituyente prefirió un sistema con solo una limitación del instituto de la huelga, sea en los servicios públicos y del cual, según las discusiones, se evitó su variación por el de "servicios de utilidad pública" lo que se consideró inconveniente, en el tanto podrían ser sometidos a interpretaciones ampliando el espectro de limitación, situación que, como ha quedado claro, no fue en ningún momento la intención del constituyente. Por otra parte, vale resaltar que los constituyentes estaban bastante influenciados por el contenido de lo dispuesto en el Código de Trabajo, anterior a la Constituyente, y en el cual se había ya dado el desarrollo de la huelga en la legislación ordinaria. Por ejemplo en cuanto a los requisitos previos a la huelga, específicamente al agotamiento de una conciliación, en las Actas número 122 y 123, se manifestó:

"El Diputado Zeledón indicó que él entendía que la huelga se producía, una vez agotados los recursos legales para alcanzar una solución pacífica y justa del problema, piensa que debe decirse en el texto constitucional que se garantiza el derecho de

huelga de los trabajadores, pero una vez que se hayan agotado todos los recursos y medios legales para solucionar pacíficamente el conflicto planteado."

"El señor Castro Sibaja manifestó que, caso de no aprobarse la moción del señor Arroyo, ha presentado a la Mesa una para que se mantenga la redacción original del artículo 56. Añadió que le parecía reglamentaria la inclusión en el texto constitucional del periodo conciliatorio antes de llegar a la huelga. Tal eventualidad la contempla nuestra legislación sobre la materia…"

Lo cual, determina, como se indicó, que el Constituyente partió de la base de desarrollo del instituto en el Código de Trabajo, lo que no implica necesariamente que lo estuviera avalando, ya que no se discutió acerca del contenido ordinario de la ley, abriendo la posibilidad de ser analizado el asunto mediante la vía de la acción de inconstitucionalidad como se hará en los considerandos siguientes.

En el Código de Trabajo, el tema de la huelga se desarrolla en el Titulo VI "De los Conflictos Colectivos de Carácter Económico Social", en el cual su primer capítulo lo es: " De las Huelgas legales e ilegales" artículos que van del 371 al 378 y un capítulo de "Disposiciones Finales" para huelgas y paros, artículos 386 al 391. En su contenido, éste cuerpo normativo inicia con una definición de lo que debe considerarse una huelga legal, y determina además sus efectos. De seguido se consignan los requisitos para que una huelga sea declarada legal, lo cual es uno de los temas principales de esta acción. Los legisladores de 1943 desarrollaron uno de los límites establecidos en la propia Constitución, sea que la ejecución de la huelga debe ser pacífica, sin coacción, ni violencia contra personas ni propiedades; así como la prohibición en el caso de los servicios públicos, aspecto conocido en la Sala en sentencia 1992-1696 en la que, de lo que nos interesa, declaró inconstitucional el párrafo segundo del artículo 375 del Código; y posteriormente en sentencia 1998-1317 declaró inconstitucionales los incisos a) y b) del artículo 376 del mismo cuerpo normativo, en el tanto se consideró excesiva las limitaciones allí contempladas. Así, la Sala ha considerado la huelga desde una óptica amplia, aun en aquellos casos en que la misma Constitución Política lo limita, como en el caso de los servicios públicos. En el apartado de las disposiciones finales, el legislador determinó algunas protecciones para los trabajadores para no verse perjudicados en situaciones especiales, aun en el caso de que el movimiento sea declarado ilegal, para que puedan acudir a sus empleos (derecho al trabajo), frente a posibles represalias que grupos de trabajadores tomen para hacer creer que se tiene un movimiento fuerte de parte de los trabajadores. El legislador ordinario insiste en la irrenunciabilidad de este derecho de los trabajadores, con lo cual se confirma el trato preferencial aceptado por la misma ley de que es un derecho fundamental. Por último, y con el fin de mantener el orden público, el Código establece sanciones para aquellos que inciten públicamente a la huelga en contra de las disposiciones legales, e incluso, reprime a los que de forma notoria promuevan el desorden aprovechándose del

movimiento, para los cuales se establece la detención hasta que termine el movimiento o cuando rindan fianza suficiente a satisfacción de los Tribunales de Justicia. Incluso, en el numeral 369, se establece como causal para dar por terminado el contrato de trabajo: *" a) cometer actos de coacción o de violencia, sobre las personas o de las cosas, o cualquier otro acto que tenga por objeto promover el desorden o quitar a la huelga su carácter pacífico.". La Sala* ha reconocido la huelga como derecho fundamental, en la sentencia 1998-01317 de las diez horas doce minutos del veintisiete de febrero de mil novecientos noventa y ocho. En lo que interesa, expresó:

"DEL DERECHO DE HUELGA. *Para garantizar de manera efectiva la libre acción sindical, entendida ésta como el ejercicio y disfrute del derecho de sindicación, enfocado a desarrollar y alcanzar los fines constitucionales plasmados en el artículo 60, el constituyente incorporó en el artículo 61 constitucional mecanismos jurídicos que forman parte del contenido esencial del derecho de sindicación, como son "(…) el derecho de los patronos al paro y el de los trabajadores a la huelga,(…)". Dichos institutos constituyen medidas de presión legítimas o medios de defensa de los intereses de los trabajadores y empleadores que se perfilan como el derecho de incumplir transitoriamente el contrato de trabajo, de conformidad con la legislación nacional vigente, con el propósito de preservar, afirmar y perseguir los intereses que enuncia la propia Constitución y a los que el Estado debe procurar los adecuados cauces jurídicos e institucionales.*

VI. Sobre el fondo. Requisitos para la legalidad de la huelga. **Generalidades**. En la presente acción, se impugnan dos artículos del Código de Trabajo: 373 y 377, y para cada uno de ellos el accionante recurre a argumentos distintos que justifican su impugnación, razón por la cual se analizarán por separado. El artículo 373 establece los requisitos que deben cumplirse para que una huelga sea declarada legal y el 377 señala los efectos jurídicos de la declaratoria de ilegalidad de una huelga.

En cuanto al primero de ellos, la norma impugnada señala:

"Artículo 373. Para declarar una huelga legal los trabajadores deben:

a) Ajustarse estrictamente a lo dispuesto por el artículo 371;

b) Agotar los procedimientos de conciliación de que habla el Título Sétimo, Capítulo Tercero de este Código, y

c) Constituir por lo menos el sesenta por ciento de las personas que trabajen en la empresa, lugar o negocio de que se trate."

Entonces, se debe indicar que para solicitar ante autoridad judicial la legalidad del movimiento de huelga, se deben cumplir los siguientes requisitos:

El primero es ajustarse a lo dispuesto en el artículo 371, el cual define la huelga estableciendo elementos de la misma que deberán ser cumplidos para que el juzgador declare la huelga legal. Así, se tienen: - La temporalidad, - Que su ejecución sea pacífica, - y por un grupo de tres o más trabajadores, - que tienda a mejorar y defender intereses económicos y sociales comunes. Los dos primeros requerimientos no son susceptibles, a priori, de ser probados, ya que por su propia condición, son aspectos que se verificarán una vez iniciado el movimiento y por lo tanto, más que requisitos son promesas de los trabajadores de someterse a esas exigencias, pues su consecuencia lógica ante un incumplimiento, lo será la conversión a ilegalidad. Por su parte, los dos últimos mencionados si pueden ser probados en la solicitud: En cuanto a los tres delegados como mínimo, los mismos, tal y como se desprende del contenido normativo, serán nombrados entre los trabajadores, por lo que adquieren la condición de coaliciones, y que para obtener la protección del fuero sindical, los delegados deberán comunicar su nombramiento debidamente al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Además, en cuanto al requisito de que el fin del movimiento sea la mejora y defensa de intereses comunes, es posible de ser probado, por ejemplo, con la existencia de un conflicto colectivo derivado de la relación laboral y que por medios escritos las respectivas pretensiones hayan sido puestas en conocimiento de las partes.

Ahora bien, en su inciso b) el artículo 373 exige haberse agotado el procedimiento de conciliación establecido en el mismo Código de Trabajo. En efecto, en el capítulo tercero del Título VII, en torno al proceso laboral y específicamente “Del Procedimiento en la resolución de los conflictos colectivos de carácter económico social”, en cuya sección segunda se determina el “Procedimiento de Conciliación”. Desarrollado en el código del artículo 507 al 525.

Por último, en su inciso c) el artículo 373 exige que la solicitud ante el Juez sea avalada por el sesenta por ciento de las personas que trabajen en la empresa o institución que se trate.

De los mencionados, el aquí accionante impugna específicamente los incisos b) y c), por lo que se analizarán en considerandos separados para una mejor comprensión.

VII. Inciso b) del artículo 373 del Código de Trabajo. Requisito de cumplir con el procedimiento de conciliación. El procedimiento de conciliación desarrollado, como se indicó, en el Código de Trabajo, es un medio para resolver conflictos colectivos, en el que participa un tercero que actúa como un conciliador y a quien corresponde el procedimiento y proponer a las partes una posible solución, en ningún caso decide. En una lógica del Derecho Colectivo de Trabajo, y de la conciliación, esta última como medio alterno de resolución de conflictos, lo que se pretende es que sean las mismas

partes las que solucionen concertadamente sus conflictos, y busquen una solución a los mismos que sea satisfactoria para ambas. La legislación laboral contempla medios de solución directos como la Convención Colectiva (artículo 54 y siguientes del Código de Trabajo), y el Arreglo Directo (artículos 504 y siguientes del Código de Trabajo); además, de los medios indirectos (con la participación de un tercero) como lo es la Conciliación (artículos 507 y siguientes del Código de Trabajo), y el Arbitraje (526 y siguientes del Código de Trabajo).

En cuanto al instituto de la conciliación, hay que indicar que ante el Ministerio de Trabajo, se puede intentar una conciliación administrativa, la cual no contempla, que se pueda utilizar la huelga ante la negativa del patrono a negociar y cuyo procedimiento corresponde a la Oficinade Asuntos Gremiales de esa cartera, de conformidad con lo establecido en el artículo 43 de la Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

En la conciliación judicial, de previo al inicio de las diligencias, los trabajadores deben nombrar sus delegados, quienes serán los encargados de elaborar y suscribir el pliego de peticiones, documento que debe ser presentado ante el Juez de Trabajo en cuyo caso se establecen dos efectos primordiales: el primero, al tenerse por instaurado el proceso, ninguna de las partes puede tomar represalias en contra de la otra; y además, cualquier despido que se quiera implementar en la empresa requiere de la autorización del Juez, todo lo cual genera, en principio, un clima de estabilidad para la negociación.

Una de las primeras diligencias a realizar, es la integración de un Tribunal de Conciliación, el cual quedará conformado por el Juez ante el cual se presentó el pliego de peticiones, más un representante patronal y otro obrero, que se escogerán de las listas que anualmente deben remitir las cámaras y los sindicatos a estos efectos. Otra característica de este medio de solución es que se verificarán dos comparecencias, o reuniones entre las partes en conflicto ante el Tribunal de Conciliación, cuya asistencia es obligatoria, ya que de lo contrario se podrá hacer llegar al renuente por medio de la fuerza pública. En las comparecencias, el Tribunal oirá por separado las argumentaciones de las partes, sustentado en lo cual elaborará una propuesta, para que, a partir de esa, las partes determinen libremente un posible acuerdo. Es importante tener presente que, de no llegarse a un arreglo en la primera oportunidad, la ley posibilita una segunda comparecencia, en la cual, de mantenerse la renuencia, es el momento procesal oportuno para que, basado en la resolución que da por terminada la conciliación, en la cual se insertan las razones de la negativa, los trabajadores planteen la solicitud de legalidad de la huelga.

La queja de inconstitucionalidad que plantea el accionante respecto al requisito del inciso b) del artículo 373 del Código de Trabajo, es que los procedimientos de

conciliación son engorrosos y lentos, lo que dificulta su cumplimiento a efectos de obtener la declaratoria de legalidad de la huelga, además de que imposibilitan el uso de otros medios alternos de resolución de conflicto social. Al respecto debe indicarse quela Organización Internacional del Trabajo, OIT, ha vinculado el ejercicio del derecho de huelga a la finalidad de promoción y defensa de los intereses económicos y sociales de los trabajadores y en este sentido ha dicho que es un derecho y no simplemente un hecho social y que si bien es legítimo establecer limitaciones legales a su ejercicio, estas no deben ser excesivas, de manera que hagan nugatorio el ejercicio de este derecho. El Comité de Libertad Sindical ha precisado que las condiciones que establezcan las legislaciones laborales de cada Estado, deben ser razonables y, en todo caso, no de tal naturaleza que constituyen una limitación importante a las posibilidades de acción de las organizaciones sindicales. Así la exigencia de recurrir a los procedimientos de conciliación, mediación y arbitraje voluntario en los conflictos colectivos, como condición previa a la declaración de la huelga, es la medida en que sean adecuados, imparciales y rápidos y que las partes puedan participar en cada etapa, son no solo legítimos, sino adecuados y recomendables, porque procuran la solución del conflicto social por un medio expedito y pacífico y que puedan ser útiles para evitar los efectos perjudiciales que para las partes pueda traer la huelga, como, por ejemplo, la interrupción o desarrollo normal de la actividad de la empresa o institución. De la lectura de la normativa del Código de Trabajo puede desprenderse claramente, que el procedimiento de conciliación es acorde con las recomendaciones de la OIT, arriba descritas, y, en general, con la filosofía de base de los medios alternos de resolución de conflictos como la conciliación. Esta permite a las partes, con la asistencia de un tercero objetivo, buscar una solución al conflicto que las satisfaga a ambas, y a través de un procedimiento informal y de corta duración. Tal y como está dispuesto legalmente, el procedimiento de conciliación es expedito. La ley prevé mecanismos para asegurar la comparecencia de los delegados de las partes y los términos de las diligencias del procedimiento conciliatorio se establecen en horas y hasta un plazo máximo de diez días hábiles, cumplidos los cuales el Tribunal de Conciliación dará por concluida su intervención. En caso de retardo, vencido el término de los diez días, deberá de manera inmediata, poner en conocimiento de la Corte Plenaesa circunstancia, para que ésta ordene la destitución de los funcionarios o empleados judiciales que en alguna manera resulten culpables de la tardanza. Por tanto, los jueces de trabajo deben aplicar el procedimiento conciliatorio conforme a las disposiciones legales y respetar los términos que esta establece al efecto, a fin de no vaciar de contenido el derecho constitucional a la huelga. Igualmente, debe darse a las partes plena participación en el procedimiento, ya que son estas las protagonistas del conflicto y las que deben decidir si adoptan o no un acuerdo negociado. La Comisión de Expertos de la OIT ha señalado que la legislación de un gran número de países dispone que, antes de emprender una huelga, deben agotarse los procedimientos de conciliación y mediación. El espíritu de estas disposiciones es

compatible con el artículo 4 del Convenio 98 que persigue el fomento del pleno desarrollo y uso de los procedimientos de negociación voluntaria de los contratos colectivos. Ahora bien, estos procedimientos deben tener como único objetivo facilitar la negociación y, por consiguiente, no deberían ser tan complejos ni ocasionar atrasos tan largos que en la práctica resultase imposible la realización de una huelga lícita o que esta pierda toda su eficacia. La recomendación sobre la conciliación y el arbitraje voluntario propugna que cuando se someta el conflicto a la conciliación o al arbitraje, con el consentimiento de todas las partes interesadas, para su solución final, se estimule a las mismas para que se abstengan de recurrir a huelgas y a lock-outs, mientras dure el procedimiento de conciliación o de arbitraje, así como que en este último supuesto acepten el laudo arbitral. Por tanto, el requisito de recurrir a los procedimientos conciliatorios no puede tacharse de inconstitucional, ya que esta exigencia, tal y como está prevista en la ley laboral costarricense, no constituye un obstáculo para el ejercicio legítimo y oportuno del derecho de huelga consagrado constitucionalmente, pues tiene como finalidad procurar la solución negociada del conflicto a través de un procedimiento rápido. Si en la práctica, como alega el accionante, se sobrepasan los plazos establecidos en la ley, ello no es atribuible a la regulación legal del procedimiento conciliatorio. Y es la propia ley la que establece sanciones por el incumplimiento de los plazos. La conciliación, como medio alterno de resolución de conflictos, es voluntaria, de manera que lo que es legítimo exigir es su utilización como recurso para resolver de forma pacífica el conflicto social, pero no puede imponerse a las partes conciliar, es decir, firmar un acuerdo conciliatorio. Así el artículo 517 del Código de Trabajo establece que cuando las recomendaciones del Tribunal de Conciliación no fueren aceptadas, se podrá repetir el procedimiento de la comparecencia de las partes, dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes y si no hubiere acuerdo, se dará por concluida su intervención. Como ha dicho la OIT, a través del Comité de Libertad Sindical y de la Comisiónde Expertos, lo obligatorio es recurrir a los procedimientos de resolución alterna de conflictos, en el sentido de intentar solucionar la disputa por un medio pacífico, para que si se logra un acuerdo, evitar la huelga. Es por ello que dentro de los principios y reglas mínimas de conducta establecidos por la Comisión de Expertos y el Comité de libertad Sindical, en materia de derecho de huelga, se encuentra la obligación de recurrir a la conciliación o a la mediación y al arbitraje, siempre que este último sea voluntario. Respecto al otro punto que expone el accionante, de que la obligatoriedad de recurrir a los procedimientos de conciliación, como indica el Código de Trabajo, impide utilizar otros medios alternos de resolución del conflicto social, tampoco encuentra esta Sala motivo de inconstitucionalidad. El Capítulo Tercero, del Título Séptimo del Código de Trabajo, se refiere a los "procedimientos de conciliación", e incluye, además de la conciliación, el arreglo directo y el arbitraje. Una de las formas en que las partes en conflicto pueden conciliar es precisamente, decidir negociar un arreglo directo o someter el conflicto a un arbitraje (artículo 519 del Código de Trabajo), de manera que el

referirlas a la conciliación no les impide utilizar, como forma de conciliar, cualquiera de las otras formas de resolver el conflicto, distintas de la tradicional, adversarial, en la que es un juez quien decide y no las partes, con la particularidad de que si bien en el arbitraje es el árbitro y no las partes quien decide el conflicto, es el árbitro elegido por las partes y al que estas transfieren de forma voluntaria la decisión del asunto. Los procedimientos conciliatorios que contempla la ley laboral costarricense, a partir del artículo 507, prevén reglas cuyo incumplimiento por parte de la autoridad judicial le puede acarrear incluso la destitución e imponen su intervención inmediata a partir del momento en que es requerida y no se admiten excepciones dilatorias. Al Tribunal de Conciliación se le exige su intervención sin pérdida de tiempo y con la obligación de dar absoluta preferencia a su deber de convocar a las partes a la comparecencia de negociación. En razón de lo expuesto, la acción, en cuanto a la alegada inconstitucionalidad del inciso b) del artículo 373, debe declararse sin lugar.

VIII. Inciso c) del artículo 373 del Código de Trabajo. Requisito de cumplir con el sesenta por ciento de apoyo de los trabajadores de la empresa. El inciso c) del artículo 373 establece otro de los requisitos que debe cumplirse para que una huelga sea declarada legal: Constituir por lo menos el sesenta por ciento de las personas que trabajen en la empresa, lugar o negocio de que se trate. Este aspecto, en criterio delaccionante, presenta una incongruencia entre los mismos requisitos de la huelga. Ello por cuanto el artículo se refiere a los tres requisitos que deben cumplirse y el inciso 1) refiere al artículo 371, que define la huelga. En este se indica que la huelga es el acuerdo de "un grupo de tres o más trabajadores", lo que conlleva a determinar que esa suma de obreros es suficiente y necesaria para que se ejecute la huelga. Empero, en contraste con ello, el inciso c) del artículo 373 que nos ocupa, establece otra obligación, que como ha sido aceptada en al jurisprudencia ordinaria, es excluyente de la primera, o al menos se le ha dado mayor relevancia a la segunda, sea que la solicitud presentada ante el juzgador para declarar la legalidad de la huelga, debe contar con el apoyo de no menos de un sesenta por ciento de los trabajadores de la empresa. Solamente en aquellos casos en los que en un centro de trabajo laboren cinco trabajadores, la suma de tres establecida en el artículo 371 reflejaría ese sesenta por ciento. No obstante, en cuanto a este punto, no lleva razón el accionante, que el artículo 371, al definir la huelga y señalar que se requiere de al menos tres trabajadores, hace referencia a lo que la doctrina de la OIT ha señalado como el carácter colectivo del derecho a la huelga; es decir, que una sola persona no puede ejercer válidamente este derecho, además de ser de carácter negativo, pues si no se cumplen los requisitos de ley, la huelga será declarada ilegal. Ello significa que el movimiento que los trabajadores quieren que se declare legal deber ser tal, es decir, una huelga, en los términos del inciso 1) del artículo 373 citado. Y para que se llame "huelga", el movimiento no puede ser unipersonal. Entonces, además de constituir propiamente una huelga conforme a su definición en el inciso 1) del artículo 371, se

requiere del cumplimiento de los otros dos requisitos del 373. El inciso c) hace alusión a la obligación de respetar un determinado quórum y de obtener el acuerdo de una mayoría. Respecto de este requisitos, la Sala Constitucional ya se ha pronunciado de su constitucionalidad, en reclamos planteados por instituciones públicas, al decir que es acorde con las directrices de la OIT (Votos números 01317-10998 y 5264-2003). Más diez años después se hace necesario establecer una adecuación de la normativa legal a la norma constitucional y valorar el estado actual del derecho de huelga, de manera que no se obstaculice su ejercicio legítimo. El accionante alega que exigir que el movimiento de huelga se constituya con al menos el 60% del total de trabajadores, hace imposible que sea declarada legal, porque en ningún caso se puede lograr el acuerdo de una mayoría calificada como ésta. Debe determinarse, por tanto, si efectivamente el requisito del acuerdo de la mayoría de trabajadores, en el porcentaje que exige el Código de Trabajo, se constituye en uno de imposible cumplimiento que sí lesione, por tanto, el derecho de huelga constitucionalmente consagrado, por impedir su ejercicio. El Comité de Libertad Sindical de la OIT ha adoptado determinados criterios respecto al derecho de huelga, en función de las quejas que se le han presentado. Y la Comisión de Expertos, del mismo organismo, ha desarrollado lo que ha llamado una auténtica "jurisprudencia" en la materia. Así, se ha señalado, por ejemplo, que el respeto de un quórum de dos tercios de los afiliados podría ser difícil de alcanzar, en particular cuando los sindicatos tienen un gran número de afiliados, o cubren un territorio vasto. En cuanto al número de votos exigido para declarar la huelga, se ha dicho que el requisito de que se cuente con dos tercios de la totalidad de los miembros de la organización o de la sección interesada, constituye una restricción contraria al artículo 3 del Convenio 87. Por otra parte, se ha estimado conforme a los principios de libertad sindical, la exigencia de que la decisión de declarar una huelga en las secciones locales de una organización sindical sea adoptada por la asamblea general de las secciones locales, si el motivo de la huelga es de carácter local, y que, en las organizaciones sindicales de grado superior, la decisión sea adoptada por el comité de dirección de estas organizaciones por mayoría absoluta de votos de todos los miembros de dicho comité. No obstante, se indica que estos principios han sido formulados en contextos legislativos específicos y ello no prejuzga la legitimidad de otros sistemas de quórum y de mayoría. De manera más general, la OIT ha dicho que la exigencia de la decisión de más de la mitad de los trabajadores concernidos para declarar una huelga es demasiado elevada y podría dificultar excesivamente la posibilidad de efectuarla, sobre todo en grandes empresas, por lo que la mayoría absoluta de trabajadores vinculados en una declaración de huelga puede resultar difícil de alcanzar, particularmente en aquellos sindicatos que agrupan a un gran número de afiliados. Esta disposición, dice el Comité, puede entrañar un riesgo de limitación importante al derecho de huelga. La Comisión de Expertos de la OIT ha señalado que la legislación de muchos países subordina el ejercicio del derecho de huelga a la aprobación previa de esa acción por un cierto porcentaje de trabajadores y que esta

exigencia no plantea, en principio, ningún problema con respecto al Convenio 87, pero que las modalidades de escrutinio quórum y la mayoría exigida, no deberían ser tales que el ejercicio del derecho de huelga resultase, en la práctica, muy difícil, e incluso, imposible. Las condiciones de cada legislación van a variar, pues dependerán de elementos concretos en cada una de ellas, como, por ejemplo, el alejamiento geográfico de los centros de trabajo o incluso la estructura de la negociación colectiva, por lo que si un Estado miembro considera adecuado prever en su legislación disposiciones que exijan que las acciones de la huelga deben ser votadas por los trabajadores, dicho Estado debe asegurarse que sólo se tomen en consideración los votos emitidos y que el quórum o la mayoría necesaria se fije a un nivel razonable. Una de las observaciones relativas al Derecho de Huelga que la Comisión de Expertos ha dirigido a 48 de los países adscritas a la OIT, en el marco del Convenio 87 (1997-1998), es la relativa a los requisitos que deben cumplirse para la declaratoria de legalidad de una huelga, específicamente, acerca del número de trabajadores que debe estar de acuerdo con el movimiento. La exigencia de un número muy elevado se considera ilegítima por restringir de manera sustancial el ejercicio de los derechos sindicales fundamentales -como lo es la huelga-, así como la acumulación de disposiciones limitadoras que hagan en la práctica imposible su ejercicio. Así ha considerado la OIT, como restricción al ejercicio del derecho de huelga, el exigir las tres cuartas partes (75%) o la necesidad de la mayoría de dos tercios de los trabajadores para poder declarar la huelga (66.66%). Al momento de este estudio la OIT no hizo observaciones a la legislación laboral costarricense sobre este punto, pues el Código de trabajo exigía, igual que ahora, el 60%, por lo que en ese momento ese porcentaje no se consideró como una mayoría excesiva. No obstante, como se indicó, más recientemente la OIT ha señalado que debe valorarse que exigir más de la mitad del número de trabajadores como condición de licitud de la huelga, sí puede restringir de manera importante el ejercicio del derecho a ésta. Por ello también, como uno de los principios y reglas mínimas de conducta establecidas por la Comisión de Expertos y el Comité de Libertad Sindical de la OIT, en materia del derecho de huelga, es que es aceptable la obligación de respetar un determinado quórum y de obtener el acuerdo de una cierta mayoría, pero en la medida en que no resulte en la práctica muy difícil, o imposible el ejercicio del derecho de huelga. Por ello señalan que uno de los problemas más frecuentes que se plantean en relación con el derecho de huelga es la exigencia de mayorías excesivas para declararla. Así que, si bien los órganos de control de la OIT aceptan las legislaciones que subordinan el derecho de huelga a la aprobación de un cierto porcentaje de trabajadores, con independencia de su afiliación sindical, han precisado que tal condición debe ser razonable y en todo caso, no es de tal naturaleza que constituya una limitación importante a las posibilidades de acción de las organizaciones sindicales, ya que recuerdan que la huelga es un derecho y no simplemente un hecho social. En ese sentido y conforme a los principios establecidos por la Organización Internacional del Trabajo, respecto al porcentaje de trabajadores

que debe estar de acuerdo con el movimiento, para la declaración de legalidad de una huelga, la Sala considera, bajo una mejor ponderación, que el requisito que establece el inciso c) del artículo 373, cuestionado en esta acción, de que debe constituirse al menos el 60% del total de trabajadores de la empresa o institución, sí resulta inconstitucional, por cuanto hoy excede el límite de lo que la OIT ha calificado como razonable para ser un requisito legítimo y que no impida el ejercicio del derecho de huelga. Lo anterior significa que sí debe exigirse un porcentaje determinado, una mayoría, como indica la OIT, requisito que si bien es necesario que se prevea en las legislaciones laborales internas, no debe ser excesivo de manera que impida el ejercicio del derecho de huelga. Por tanto, respecto a este alegato, la acción se declara con lugar y se dispone que deba ser el legislador, conforme al principio de reserva de ley, el órgano encargado de establecer el porcentaje, para lo cual deberá, promulgar la legislación respectiva tomando en consideración las recomendaciones que al efecto hace la OIT. Mientras esto no ocurra, los jueces de la República que les corresponde conocer de este tipo de asuntos deberán aplicar los convenios y las recomendaciones del Comité de Expertos de la OIT para determinar el porcentaje correspondiente.

IX. Continuación. Interpretación conforme a la Constitución del artículo 377 del Código de Trabajo. Ahora bien, con esta sentencia desaparece por inconstitucional la obligación legal de los trabajadores de constituir un sesenta por ciento de las personas de una empresa, lugar o negocio, establecida como uno de los requisitos para considerar una huelga legal; sin embargo, surge la cuestión de solventar la disyuntiva que deja esta sentencia estimatoria, en el sentido de cómo determinar si un movimiento huelguístico es legal o no, así como los efectos que se irradian hacia los patronos y los trabajadores. Es por ello que, para la mayoría de este Tribunal, debe efectuarse una interpretación conforme a la Constitución del artículo 377 del Código de Trabajo, el cual no resulta contrario a la Constitución Política, en el tanto se entienda que la terminación de los contratos de trabajo o, en su defecto, el rebajo salarial o cualquier tipo de sanción solo sería procedente a partir de la declaratoria de ilegalidad de la huelga. En consecuencia, los trabajadores que hubieran participado en el movimiento huelguístico antes de esa declaratoria no podrían ser despedidos, ni sus salarios rebajados, ni tampoco sancionados de forma alguna por la mera participación en la huelga, ya que, de lo contrario, se estaría produciendo una lesión a sus derechos fundamentales, en los términos contemplados y desarrollados en los anteriores considerandos de este pronunciamiento. La Sala reafirma lo expresado en el anterior considerando IV, en cuanto a los alcances de esta sentencia lo es para los conflictos colectivos del sector privado, y únicamente, con todos sus efectos de la declaratoria de inconstitucionalidad en el asunto base.

X. Conclusión. El inciso c) del artículo 373 del Código de Trabajo debe ser declarado inconstitucional en aplicación de los principios de proporcionalidad y racionalidad, y violación directa a lo estipulado en los artículos 60 y 61 de la Constitución Política, en

el tanto lo allí establecido por el legislador ordinario, limita de forma excesiva el derecho fundamental a la huelga, haciendo nugatorio su ejercicio. Por lo que el requisito de constituir el 60% del total de trabajadores de la empresa o institución de que se trate, constituye un porcentaje actualmente contrario a las recomendaciones emitidas sobre el tema por la Organización Internacional del Trabajo. Asimismo, se interpreta conforme a la Constitución el artículo 377 del Código de Trabajo en el sentido que la terminación de los contratos de trabajo es a partir de la declaratoria de ilegalidad de la huelga y, en consecuencia, los trabajadores que participaron en el movimiento huelguístico antes de esa declaratoria no pueden ser despedidos, rebajados sus salarios ni sancionados de forma alguna por la mera participación en la huelga, pues constituye una limitación desproporcionada e irrazonable al ejercicio de un derecho fundamental, lo que afecta su contenido esencial. En lo demás, se declara sin lugar la acción, específicamente en cuanto a lo alegado contra el inciso b) del artículo 373 del Código de Trabajo. Los Magistrados Jinesta y Castillo salvan el voto en cuanto a la interpretación conforme a la Constitución del artículo 377 del Código de Trabajo, el cual estiman que no precisa de interpretación conforme. El Magistrado Cruz Castro consigna nota."

4. Valoración de los Requisitos de Huelga del Artículo 373 del Código de Trabajo y el Concepto de Servicio Público

[Tribunal de Trabajo, Sección I][ix]
Voto de Mayoría

"I. Conoce este Tribunal en alzada, de una resolución, que declara ilegal, la huelga de los trabajadores del Instituto Costarricense de Electricidad. Dicha resolución es recurrida por Sergio Saborío Brenes, Mayid Halabi Fauaz, representante legal del sindicato del ICE y el Apoderado Especial Judicial del sindicato Asociación Nacional de Técnicos y Trabajadores de la Energía y las Comunicaciones, cuyos agravios trataremos de resumir como sigue. El considerando 3 de la sentencia no pertenece a este asunto. No existe un derecho estatutario como un derecho administrativo. El proceso de calificación de huelga, contemplado en el artículo 524 del Código de Trabajo, no le es aplicable a los entes públicos, porque el voto 1696-92 de la Sala Constitucional anuló los artículos 368, parte segunda y del 497 a 535 del Código de Trabajo, respecto de la administración pública. Así las cosas, el citado artículo 524, no se aplica en este caso, porque fue anulado. El Juzgado está eliminando la declaratoria de inconstitucionalidad, no teniendo facultades para ello y violenta el derecho de la parte. La sentencia dictada es nula, por aplicar una norma anulada, por la Sala Constitucional, para la Administración Pública. Se debe tener, como un hecho indemostrado, que la huelga del ICE interrumpiera los servicios de electricidad y telecomunicaciones y que pusieran en peligro, la vida, la seguridad y la salud de las personas. Los trabajadores del ICE no están regidos por una relación estatutaria y ésta no es una institución descentralizada

del Estado, sino una empresa pública-ente de derecho público. De conformidad con los artículos 111 y 112 de la Ley General de la Administración Pública, tratándose de relaciones de empleo en los servicios económicos del Estado, esas relaciones se rigen por el derecho común y no por el derecho público. El segundo error en que incurre la sentencia dictada, es que se debe llenar una laguna de nuestra legislación, sobre el derecho de huelga, dejando sin aplicación el artículo 376 del Código de Trabajo. Se interpreta mal el artículo 61 Constitucional, 19 de la Ley General de la Administración Pública y se aplica en forma errónea el Convenio 87 de la OIT. El artículo 61 citado no contiene un concepto de servicio público, sino, lo deja a la Ley su determinación. Por tanto, no se puede derivar una prohibición genérica de la huelga en los servicios públicos. El segundo error de la sentencia, es considerar que el Juez tiene la libertad, de apreciar en cuáles servicios públicos no cabe la huelga, como si no existiera una reserva legal y no se hubiera legislado, sobre este tema en el Código de Trabajo. Si se hubiera estudiado el artículo 376 del Código de Trabajo y el voto Nº1317-98, no se hubiera tenido que hacer valoraciones ad hoc, sobre el servicio público. El artículo 376 define lo que es un servicio público y no puede el Juez sustituir la voluntad del legislador. El inciso a) de ese artículo fue anulado, por lo que la restricción general de acudir a la huelga en los servicios públicos, no existe. Si bien subsiste el inciso b), no se demostró en este asunto, que los trabajadores en huelga, pertenecían a sectores estratégicos del ICE, que con la paralización de los servicios afectaron la salud o economía pública. El derecho de huelga, como derecho fundamental, debe estar limitado conforme a criterios de razonabilidad y proporcionalidad y en ningún caso, se autoriza al Juez, para entrar a definir esos criterios. No se trata de interpretar la constitución en forma restringida, estableciendo una prohibición a la libertad de huelga, por tratarse el ICE de un servicio público, cuando ese servicio no está incluido en el Código de Trabajo, como uno de aquellos en que se prohíbe la huelga. En el derecho moderno, el concepto tradicional de servicio público, ha sido sustituido, por el de servicios esenciales y así lo maneja la O.I.T. y la Sala Constitucional. El concepto de servicio esencial se ha restringido al máximo, a tal punto, que se amplíe, también al máximo el derecho a huelga. Este concepto va unido a la vida, la seguridad o la salud de las personas, de cada país. Del acta de inspección, no se conoce la categoría de los trabajadores en huelga, si se trata de personal de electricidad o telecomunicaciones. Tampoco consta, que se hayan dado interrupciones en los servicios de electricidad o telecomunicaciones, que pusieran en peligro la vida, la seguridad o salud de las personas. No existe en la constitución ni en el Código de Trabajo una disposición, según la cual una huelga en los servicios, que brinda el ICE, constituyan servicios públicos esenciales. El tercer motivo, por el que se declara ilegal la huelga es la ausencia de una conciliación o negociación previa. Desde el año 1992, se declaró la inconstitucionalidad, de los conflictos colectivos en el Sector Público, por lo que resulta imposible, que los trabajadores del ICE, pudieran plantear una conciliación y no se han creado otros medios a los cuales, se pueda acudir. No se puede echar la culpa de esa

omisión a los trabajadores. Con fundamento en lo expuesto solicita revocar la sentencia dictada y declarar sin lugar la gestión presentada. El Apoderado Judicial del Sindicato Asociación Nacional de Técnicos y Trabajadores de la Energía y las Telecomunicaciones, también expresa agravios en el escrito de folios 172 a 181, que omitimos resumir, porque son muy similares, a los expresados por el representante del Sindicato de Trabajadores del ICE, que tratamos de resumir anteriormente.

II. Vistos los reproches formulados, por todos los recurrentes y una vez, que ha sido estudiado y discutido ampliamente este complejo asunto, es criterio unánime de los integrantes de este Tribunal, que no pueden ser atendidos, para variar lo que viene dispuesto, por las razones, que seguidamente se pasan a expresar. Previo al análisis de fondo de este asunto, debemos advertir que la referencia del fallo en el hecho probado 3), es un simple error material, pues se incluyó un hecho, que se refiere a una calificación de huelga, que fue planteada hace algunos años y no tiene nada que ver con estas diligencias. Posiblemente, se copió indebidamente y luego se olvidó borrar. Pero en nada afecta este asunto, porque como repetimos, es evidente que se trata de un simple error y debe ser omitido, sin ningún problema.

III. En cuanto al fondo del asunto, en primer orden, que quiere hacer notar este Tribunal de Apelación, que es plenamente conciente de la problemática, que existe en esta materia y de la sensibilidad social que la envuelve. Consideramos, que esta clase de procesos, requieren un trato totalmente diferente, al resto de los asuntos, que se conocen en apelación, sin que por ello, se piense, que el trato dado a estos otros procesos, es irresponsable o descuidado. Lo que queremos explicar, es que en tratándose de una huelga, la atención del Tribunal es preferente y muy conciente de la naturaleza del proceso, que se conoce. Con esta introducción, trataremos de resolver con el mayor acierto y justicia, las diligencias de huelgas, que han venido en alzada.

IV. De acuerdo con la doctrina, la legislación laboral vigente y la Jurisprudencia constitucional, que resta decir, es vinculante para los Tribunales de Justicia, lo primero que debe determinar un Juez de Trabajo, para calificar unas diligencias de huelga, antes de verificar los requisitos contemplados en el artículo 373 del Código de Trabajo, es si el paro de labores, por parte de los trabajadores, se trata de un servicio público esencial o no. Dependiendo de la respuesta a esa interrogante, corresponde determinar si se cumple o no con los requisitos contemplados en el artículo 373 citado. Así las cosas, la primera valoración, que debe hacer el Juez en estos casos, es verificar si se está en presencia o no, de un servicio público esencial, toda vez, que por mandato constitucional, artículo 61, la huelga resulta ilegal, en tratándose de servicios de esta naturaleza.

V. Así las cosas, en atención a lo expresado en el considerando anterior, debemos citar expresamente el artículo 61 de la Constitución Política, que a la letra dice: **Se reconoce**

el derecho de los patronos al paro y el de los trabajadores a la huelga, salvo en los servicios públicos, de acuerdo con la determinación que de éstos haga la ley y conforme a las regulaciones que la misma establezca, las cuales deberán desautorizar todo acto de coacción o de violencia. Conforme se infiere de la norma constitucional citada, el derecho de huelga, que si se quiere es un derecho fundamental, está limitado o restringido en tratándose de los servicios públicos. El problema se presenta, porque no existe una ley, que diga en forma precisa, cuáles son esos servicios públicos, que carecen de ese derecho. La Sala Constitucional ha abordado el tema y como se dijo antes, dado que los pronunciamientos emitidos por este Tribunal, son vinculantes, debemos realizar una estricta observancia sobre ellos, para no incurrir en incumplimiento de la Ley. Así las cosas, esa norma constitucional, debe estudiarse en relación con la sentencia de la **Sala Constitucional, Nº 1317, de 10:11 hrs, de 27 de febrero de 1998** y dada la trascendencia de ese fallo constitucional, debemos citar algunos textos, que nos ayudan a aclarar el tema de los servicios públicos. Dice en primer lugar, ese fallo constitucional: **En relación con el contenido de la acción sindical, específicamente lo que toca al derecho de huelga, el artículo 61 de la Constitución Política establece que la regulación del citado derecho de acción colectiva es materia de reserva de ley, siendo que toda restricción del citado derecho debe darse por vía ley y de ningún modo puede favorecer los actos de coacción o violencia. Es además resultado de la atribución conferida mediante el numeral 61 constitucional citado, que compete al legislador definir en qué casos de la actividad pública se restringe o excluye el ejercicio del derecho de huelga; mandato que se satisface mediante el artículo 375 (antes, 368) del Código de Trabajo, que debe ajustarse a los criterios de razonabilidad y proporcionalidad, para que sea congruente con el principio democrático sobre el que descansa el ordenamiento jurídico patrio, plasmado en el artículo 1° de la Constitución Política y que es valor supremo del Estado Constitucional de Derecho**. Podemos extraer del texto transcrito, como trascendente para esta sentencia, que le corresponde al legislador definir en qué casos de la actividad pública, se **restringe o excluye el ejercicio del derecho de huelga**; mandato que está satisfecho, con el artículo 375 del Código de Trabajo, el cual debe ajustarse a los criterios de razonabilidad y proporcionalidad.

VI. Seguidamente, interesa destacar de ese fallo constitucional citado, lo siguiente. **La frase primera del artículo 375 (antes, 368) del Código de Trabajo, que dice: "No será permitida la huelga en los servicios públicos.(…)", si bien pareciera proscribir la huelga en estos servicios, es decir, si bien pareciera tener un sentido impeditivo absoluto, lo cierto es que debe entenderse en armonía con lo dispuesto en el artículo 61 de la Constitución Política, que sólo la limita para ciertos casos fijados o determinados por la ley en observancia de criterios de necesidad, razonabilidad y proporcionalidad, para que resulte congruente con el fin que persigue . Este artículo**

375 (antes, 368) cuestionado, armoniza también con el artículo 8° del Convenio 87 de la O.I.T. que estatuye la obligación de las organizaciones sindicales de adecuar su actividad a la legislación interna. En otras palabras, si bien la huelga es un derecho de todos, ejercitable en cualquier actividad, es viable que el legislador determine en qué casos el derecho de huelga no puede ejercitarse, específicamente cuando se trate de actividades que constituyen "servicios públicos" y que por su naturaleza o por el impacto social que tienen, no sea posible suspenderlos, descontinuarlos o paralizarlos sin causar daño significativo, grave e inmediato a ciertos bienes. Además, se entiende que en aquellas actividades públicas dentro de las que sí está permitida la huelga, no pueden sobrepasarse los límites legales fijados, pues el ejercicio de la huelga debe enmarcarse dentro de la legalidad. Con base en lo expuesto, no encuentra esta Sala que el artículo cuestionado 375, al disponer: "No será permitida la huelga en los servicios públicos…", exceda por sí solo los límites que establece la Constitución o los convenios internacionales. Podemos resaltar del texto transcrito tres cosas importantes. Primero, que el derecho a huelga, sólo está limitado, para ciertos casos fijados o determinados por la ley, en observancia a criterios de necesidad, razonabilidad y proporcionalidad. Segundo, que si bien la huelga es un derecho de todos, ejercitable en cualquier actividad, es posible que el legislador determine en qué casos ese derecho de huelga no puede ejercitarse, específicamente cuando se trate de actividades que constituyen "servicios públicos" y que por su naturaleza o por el impacto social que tienen, no sea posible suspenderlos, descontinuarlos o paralizarlos, sin causar daño significativo, grave e inmediato a ciertos bienes. Tercero, debemos entender, que en aquellas actividades públicas, dentro de las que sí está permitida la huelga, no pueden sobrepasar los límites legales fijados, pues el ejercicio de la huelga, debe enmarcarse dentro de la legalidad.

VII. Ahora bien, sobre lo que se puede considerar un servicio público, la Sala Constitucional ensaya una definición y dice: **Sin pretender agotar la definición de lo que es el servicio público como instituto jurídico, debe tenerse presente para efectos de esta sentencia, que el servicio público debe al menos estar dirigido a satisfacer necesidades colectivas y se trata de prestaciones positivas de la Administración o que están bajo cierto control y regulación de ésta. La prohibición del ejercicio de la huelga en actividades que no son servicio público, excede el artículo 61 constitucional que ordena al legislador establecer las actividades en que se restringe el ejercicio del derecho de huelga en los servicios públicos únicamente.** Podemos rescatar del fallo, que una aproximación de servicio público, es aquel que está dirigido a satisfacer necesidades colectivas y se trata de prestaciones positivas de la Administración o que están bajo cierto control y regulación de ésta. Aplicando esta definición al Instituto Costarricense de Electricidad, no hay duda, que encaja perfectamente, porque éste satisface necesidades colectivas, se trata de una

prestación positiva de la Administración y sin ninguna duda, está bajo el control y regulación de ésta.

VIII. Insiste el fallo constitucional, en establecer que la huelga en los servicios públicos, está limitada o restringida y es materia de reserva de ley, determinar en qué casos de servicios públicos, no es posible el derecho de huelga. **Del análisis hecho queda claro, que la Constitución difiere a la ley enunciar en qué servicios públicos procede excluir o limitar el ejercicio del derecho de la huelga. Esto no tiene un efecto impeditivo absoluto, que proscriba de los servicios públicos el ejercicio del derecho de huelga. Por consiguiente, la ley debe discernir en qué casos ese ejercicio no es legítimo, tomando en cuenta la naturaleza de la prestación y los efectos que produciría la huelga en el ámbito de los derechos e intereses de los destinatarios o usuarios de dichos servicios. En tal caso, es viable limitar el ejercicio del derecho, lo que debe hacerse con aplicación de criterios de necesidad, razonabilidad y proporcionalidad.**

IX. Finalmente, interesa mencionar del fallo constitucional citado, los argumentos que se utilizaron, para declarar la constitucional del inciso d) del artículo 376 del Código de Trabajo y en lo interesa dijo. **El inciso d) del artículo 376 establece parámetros que permiten limitar el ejercicio de la huelga en aquellos servicios, que se tengan por absolutamente indispensables y cuya suspensión sea susceptible, de comprometer los bienes jurídicos, de la salud y la economía pública. En efecto, en este aparte se enuncian o distinguen prestaciones con respecto a las cuales la huelga es susceptible de comprometer el bien jurídico de la salud y la economía, al incluir las que se brindan en las clínicas y hospitales, las que aluden a la higiene, al aseo y al alumbrado de las poblaciones. La ley en este caso define las pautas, para establecer en qué casos es viable excluir el ejercicio del derecho de huelga, cuales son los que debe tratarse de servicios públicos absolutamente indispensables y por otro lado, que sean susceptibles de comprometer los bienes jurídicos de la salud y la economía pública; lineamientos que responden a los criterios de razonabilidad y proporcionalidad constitucionales.** Interesa resaltar esta parte concreta del fallo constitucional, porque el inciso d) del artículo 376 del Código de Trabajo, fue considerado constitucional, por la Sala y por ende, quedó incólume. Dice expresamente esa disposición: **Los que desempeñen los trabajadores que sean absolutamente indispensables, para mantener el funcionamiento de las empresas particulares, que no puedan suspender sus servicios, sin causar un daño grave o inmediato a la salud o a la economía públicas, como son las clínicas y hospitales, la higiene, el aseo y el alumbrado en las poblaciones**. En opinión de los integrantes de este Tribunal, en esta norma legal, quedó incluido el Instituto Costarricense de Electricidad, porque se refiere expresamente al alumbrado, que debemos entender, sin necesidad de hacer un mayor esfuerzo a la electricidad y no hay duda, que sin electricidad, se interrumpe el funcionamiento de empresas particulares, como los Bancos, Fábricas, Hoteles, Industrias, Hospitales, Bomberos, Gasolineras, etc, que le

causan un grave daño a la salud y economía públicas. Es indiscutible, por las secuelas, que se causan, que el tema de la electricidad, constituye un servicio público esencial y es posible que algunas de estas consideraciones, fueron tomadas en cuenta por el Juez Constitucional, para considerar que esa norma no tenía roces con la Constitución. El hecho de que el ICE, esté una parte, con las telecomunicaciones y otra, con la electricidad, no interfiere con el resultado de este asunto, la institución es una sola y para efectos de esta declaratoria no podemos dividirla en dos, y decir que una parte es legal y la otra ilegal. De todas maneras, cuando los trabajadores del ICE decidieron ir a la huelga, tampoco lo hicieron, en forma separada, los de energía por un lado y los de comunicaciones por otro. Tenemos que los trabajadores del ICE son todos y no hay dos entidades, definidas o delimitadas, para que ahora las diferenciemos, sin ningún fundamento legal.

X. En resumen, conforme se infiere de la norma constitucional, se consagra un derecho a huelga, para los trabajadores, pero se establece una excepción, cuando se trata de un servicio público esencial. La norma constitucional es muy clara en ese aspecto y no admite ninguna interpretación. De tal manera, que desde nuestra Carta Política, se prevé una limitación al derecho a huelga y consiste en que se trate de un servicio público. El Código de Trabajo, acorde con el precepto constitucional citado, en el artículo 375 desarrolla esa disposición al señalar. **No será permitida la huelga en los servicios públicos. Las diferencias que en éstos ocurran entre patronos y trabajadores, así como en todos los demás casos en que se prohíbe la huelga, se someterán obligatoriamente al conocimiento y resolución de los Tribunales de Trabajo**. Como podemos observar, la posición del legislador fue consecuente con el constituyente, pues nuevamente se reitera, que no será permitida la huelga en los servicios públicos. Finalmente, para cerrar este análisis jurídico, el artículo 376 del Código citado, expone. **Para los efectos del artículo anterior, se entienden por servicios públicos. d) Los que desempeñen los trabajadores, que sean absolutamente indispensables, para mantener el funcionamiento de las empresas particulares, que no pueden suspender sus servicios sin causar un daño grave e inmediato a la salud o a la economía públicas, como lo son las clínicas y los hospitales, la higiene, el aseo y alumbrado en las poblaciones**. En ese inciso, que precisamente no fue anulado, por la Sala Constitucional, en la sentencia N° 1317, de 10:12 hrs, de 27 de febrero de 1998, se establece en forma clara y precisa, que un servicio público es aquél, que es absolutamente indispensable, para mantener el funcionamiento de las empresas particulares, que no pueden suspender sus servicios, sin causar un grave daño a la salud o economía públicas y cita algunos ejemplos, como en caso de la higiene y el aseo.

XI. Analizado el caso en estudio, no existe la menor duda, que la función, que realizan los trabajadores del Instituto Costarricense de Electricidad, encaja perfectamente en la definición contemplada en la norma legal citada. Para reforzar esta tesis, solo debemos

leer detenidamente, los artículos 1 y 2 de la Ley de Creación de esa institución y nos queda claro, que se trata de un servicio público, de conformidad con la normativa citada. Para ilustrar el punto nos permitimos transcribir ese articulado. **Artículo 1º.-**

Créase el Instituto Costarricense de Electricidad, en adelante llamado el Instituto, al cual se encomienda el desarrollo racional de las fuentes productoras de energía física que la Nación posee, en especial los recursos hidráulicos. La responsabilidad fundamental del Instituto, ante los costarricenses será encauzar el aprovechamiento de la energía hidroeléctrica con el fin de fortalecer la economía nacional y promover el mayor bienestar del pueblo de Costa Rica. Artículo 2º.- Las finalidades del Instituto, hacia la consecución de las cuales se dirigirán todos sus esfuerzos y programas de trabajo, serán las siguientes: a) Dar solución pronta y eficaz a la escasez de fuerza eléctrica en la Nación, cuando ella exista, y procurar que haya en todo momento energía disponible para satisfacer la demanda normal y para impulsar el desarrollo de nuevas industrias, el uso de la electricidad en las regiones rurales y su mayor consumo doméstico. Las principales gestiones del Instituto se encaminarán a llenar este objetivo, usando para ello todos los medios técnicos, legales y financieros necesarios, y su programa básico de trabajo será el de construcción de nuevas plantas de energía hidroeléctrica y de redes de distribución de la misma. Esta tarea será llevada a cabo dentro de los límites de las inversiones económicamente justificables. b) Unificar los esfuerzos separados que actualmente se hacen para satisfacer la necesidad de energía eléctrica, mediante procedimientos técnicos que aseguren el mejor rendimiento de los aprovechamientos de energía y sus sistemas de distribución. c) Promover el desarrollo industrial y la mayor producción nacional haciendo posible el uso preferencial de la energía eléctrica como fuente de fuerza motriz y de calefacción, y ayudando por medio de asesoramiento y de la investigación tecnológica al mejor conocimiento y explotación de las fuentes de riqueza del país. d) Procurar la utilización racional de los recursos naturales y terminar con la explotación destructiva y desperdiciada de los mismos. En especial tratará de promover el uso doméstico de la electricidad para calefacción en sustitución de los combustibles obtenidos de los bosques nacionales y de combustibles importados, e impulsará el uso de la madera como materia prima industrial. e) Conservar y defender los recursos hidráulicos del país, protegiendo las cuencas, las fuentes y los cauces de los ríos y corrientes de agua, tarea en que deberán ayudar al Servicio Nacional de Electricidad y los Ministerios de Agricultura y Obras Públicas, por medio de un programa de cooperación mutua. f) Ayudar a la habilitación de tierras para la agricultura por medio del riego y la regulación de los ríos, cuando esto sea económicamente factible al desarrollar en forma integral los sitios que se usen para producir energía eléctrica. g) Hacer de sus procedimientos técnicos, administrativos y financieros, modelos de eficiencia que no sólo garanticen el buen funcionamiento del Instituto, sino que puedan servir de norma a otras

actividades de los costarricenses. h) Procurar el establecimiento, el mejoramiento, la extensión y la operación de las redes de telecomunicaciones de una manera sostenible, así como prestar y comercializar productos y servicios de telecomunicaciones e infocomunicaciones y de información, al igual que otros en convergencia. Las concesiones que el ICE y sus empresas requieran para el cumplimiento de estos fines, estarán sujetas a los plazos, los deberes, las obligaciones y demás condiciones que establezca la legislación aplicable. No obstante, conforme a las condiciones estipuladas en el párrafo anterior, el ICE podrá mantener la titularidad de las concesiones otorgadas actualmente en su favor y en uso, por el plazo legal correspondiente. En atención a lo expuesto y sin necesidad de extenderse en otras consideraciones, debe declararse la calificación de huelga solicitada, como ilegal, por tratarse de un servicio público esencial, de acuerdo con nuestra legislación laboral y mantener lo resuelto por el Juzgado de instancia. Sin necesidad de referirse en forma puntual a los agravios expresados, esperamos haber explicado en forma amplia, por qué considera este Tribunal, se debe confirmar el fallo recurrido.

XII. En consecuencia, se deben rechazar los agravios formulados en el recurso de apelación y confirmar la sentencia dictada, en lo que ha sido motivo de impugnación, por estar ajustada de derecho y responder fielmente al mérito de los autos."

ADVERTENCIA: El Centro de Información Jurídica en Línea (CIJUL en Línea) está inscrito en la Universidad de Costa Rica como un proyecto de acción social, cuya actividad es de extensión docente y en esta línea de trabajo responde a las consultas que hacen sus usuarios elaborando informes de investigación que son recopilaciones de información jurisprudencial, normativa y doctrinal, cuyas citas bibliográficas se encuentran al final de cada documento. Los textos transcritos son responsabilidad de sus autores y no necesariamente reflejan el pensamiento del Centro. CIJUL en Línea, dentro del marco normativo de los usos según el artículo 9 inciso 2 del Convenio de Berna, realiza citas de obras jurídicas de acuerdo con el artículo 70 de la Ley N° 6683 (Ley de Derechos de Autor y Conexos); reproduce libremente las constituciones, leyes, decretos y demás actos públicos de conformidad con el artículo 75 de la Ley N° 6683. Para tener acceso a los servicios que brinda el CIJUL en Línea, el usuario(a) declara expresamente que conoce y acepta las restricciones existentes sobre el uso de las obras ofrecidas por el CIJUL en Línea, para lo cual se compromete a citar el nombre del autor, el título de la obra y la fuente original y la digital completa, en caso de utilizar el material indicado.

[i] ASAMBLEA LEGISLATIVA. Ley 2 del veintisiete de agosto de 1943. ***Código de Trabajo***. Vigente desde: 29/08/1943. Versión de la norma 27 de 27 del 12/08/2011. Publicada en: Gaceta N^{o} 192 del 29/08/1943. Alcance: 0.

[ii] ASAMBLEA LEGISLATIVA. Ley 2 del veintisiete de agosto de 1943. ***Código de Trabajo***. Vigente desde: 29/08/1943. Versión de la norma 27 de 27 del 12/08/2011. Publicada en: Gaceta N^{o} 192 del 29/08/1943. Alcance: 0.

[iii] MAY CANTILLANO, Huberth. (2001). ***La Huelga en los Servicios Públicos en Costa Rica.*** En Estudios de Derecho Colectivo Laboral Costarricense. Editorial Juricentro. San José, Costa Rica. Pp 172-177 y 193-195.

[iv] MAY CANTILLANO, Huberth. (2012). ***Estudio de Derecho Laboral Constitucional.***Editorial Juricentro. San José, Costa Rica. Pp 104-106.

[v] DURANTE CALVO, Marco. (2002). ***Derechos Laborales Colectivos en el Sector Público.*** Editorial Investigaciones Jurídicas S.A. San José, Costa Rica. Pp 47-49.

[vi] SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sentencia 1317 de las diez horas con doce minutos del veintisiete de febrero de mil novecientos noventa y ocho. Expediente: 92-004222-0007-CO.

[vii] TRIBUNAL DE TRABAJO SECCIÓN TERCERA. Sentencia 389 de las ocho horas con veinticinco minutos del veintitrés de septiembre de dos mil diez. Expediente: 10-000295-0166-LA.

[viii] SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sentencia 10832 de las catorce horas con treinta minutos del doce de agoto de dos mil once. Expediente: 06-014417-0007-CO.

[ix] TRIBUNAL DE TRABAJO SECCIÓN PRIMERA. Sentencia 473 de las nueve horas con treinta y cinco minutos del dieciséis de noviembre de dos mil doce. Expediente: 06-002874-0166-LA.